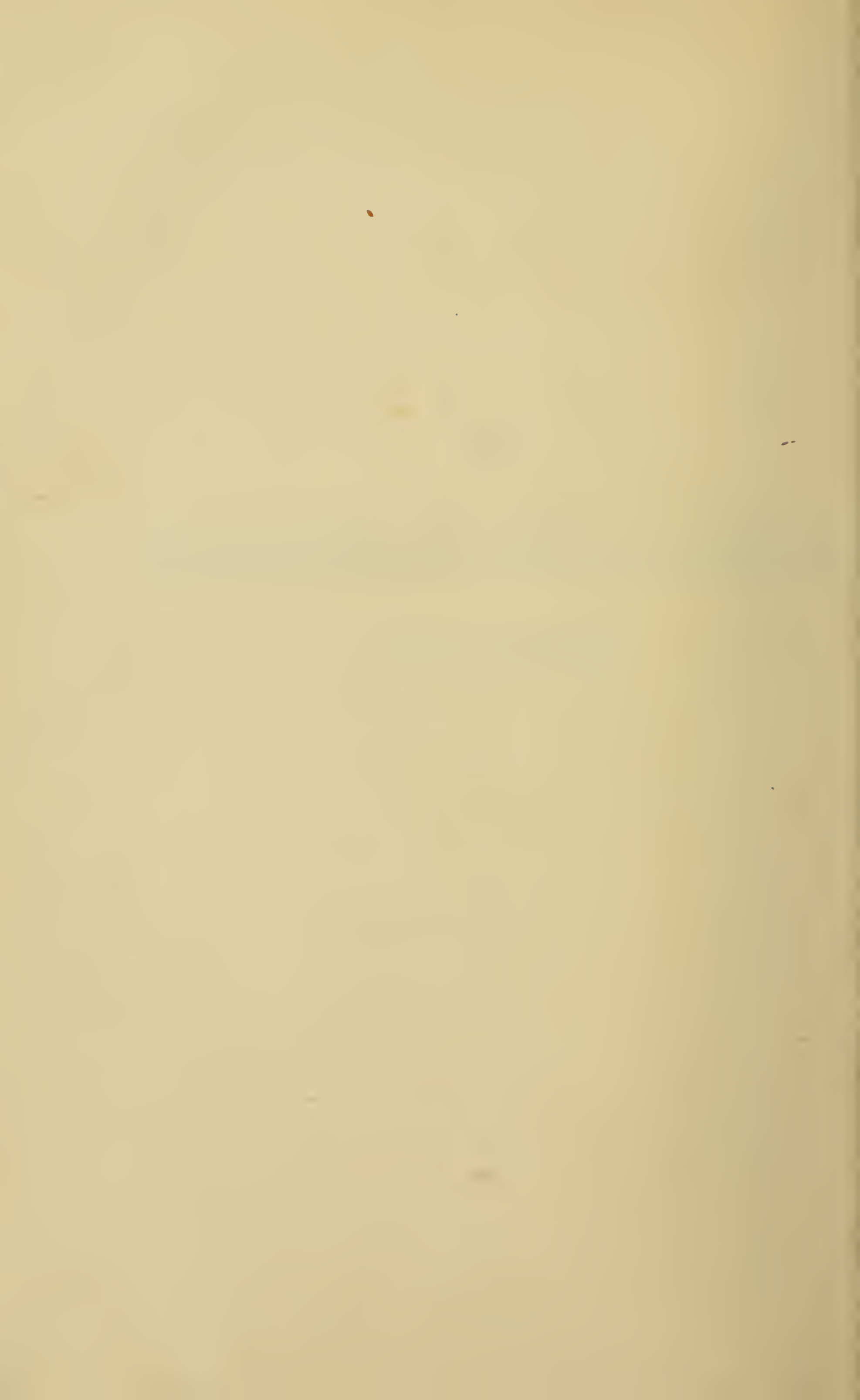






Die
verfassungsrechtliche Vervollkommnung
Oesterreichs.



Die verfassungsrechtliche Vervollkommnung Oesterreichs.

Von

Alfred Freiherr von Offermann.



Wien und Leipzig.
Wilhelm Braumüller
k. u. k. Hof- und Universitätsbuchhändler.
1899.

K. u. k. Hofbuchdruckerei Carl Fromme in Wien.

Vorrede.

Schwerer als sonst drückt uns gegenwärtig die Sorge um die Gebrechen, die unserem Staatswesen anhaften, und stärker als sonst ist der Unmuth über die Hemmnisse, die sich unserer wirthschaftlichen und socialen Entwickelung entgegenstellen. In dem Maße, als sich dem Unbefangenen inmitten so recht zerfahrener politischer Kämpfe, wie wir sie derzeit erleben, der Sinn für Parteinahme schwächt, steigert sich hinwiederum seine Wißbegierde, die Kräfte, die in dem heißen Proceß eine Rolle spielen, deutlicher zu erkennen. Freilich ist solch berechtigter Wunsch nicht leicht zu erfüllen. Denn unser altes und doch so unfertiges Reich, das Ergebniß einer wirrenreichen Völkergeschichte, bietet dem politischen Denker erstaunlich viele Probleme, erschreckend viele Widersprüche auf einmal dar: nirgends anderswo erscheint die Wechselwirkung der staatsbildenden und der volksbildenden Kräfte so verwickelt wie hier, nirgends anderswo stellen, so wie hier, das erstarkende Volksthum des einzelnen Stammes und der gleichzeitige Drang

Aller nach modernem Verfassungsleben immer wieder für das Ganze den Segen der Einheit und wohlgeordneter Staatsformen in Frage. Und darum ist es auch hier, wie nirgends anderswo, dem Staatsmanne erschwert, in dem wimmelnden Durcheinander, unter dem sich die unabänderlichen Entwickelungsgesetze des Völkerlebens krampfhaft vollziehen, das Entscheidende in jeder Lage mit klarem Bewußtsein zu erfassen, aus den vielerlei Zuständen, die aus dem Ringen der historischen Kräfte hervorgehen, gerade diejenigen staatlichen Lebensformen, die das fernere Gedeihen der Völker bedingen, richtig zu schätzen und zu würdigen.

Wie oft ist darum aus dieser ausnahmsweisen Schwierigkeit, Oesterreich zu regieren, der nahe Zerfall Oesterreichs einfach schon geweißsagt worden! Weil sich hier die schroffe Durchführung des Principes der Nationalität als baare Unmöglichkeit erweist, sollte schon ohneweiters dieses alte, angesehene Reich, das im europäischen Staatensysteme kaum entbehrt werden kann, in ein Dutzend ohnmächtiger, durch zahllose Enclaven wieder in sich zerrissener Kleinstaaten zerfallen, die, als Einzelne unfähig zu höherer Entwickelung, schließlich allesammt nur mehr der Spielball der consolidirten Nachbarreiche sein könnten. Nein, Oesterreich-Ungarn ist keineswegs eine künstliche oder unnatürliche Bildung, die nur etwa durch Dynastie, Adel, Kirche, Heer und Beamtenthum nothdürftig zusammgehalten werde, es ist zweifellos seiner Hauptmasse nach ein natürliches, geographisches Ganzes, eine längst bestehende wirthschaftliche und geschichtliche Einheit, gefestigt sowohl durch die bis in die Jahrhunderte des Mittelalters hinein reichenden unzähligen lebendigen Wechselbeziehungen seiner Länder, als auch durch die lange Reihe gemeinsamer Kämpfe und Erlebnisse seiner Stämme.

Trotz alles parlamentarischen Haders und aller reichsfeindlichen Tendenzen der extrem nationalen Parteien lebt doch in den Völkern selbst die Ueberzeugung, daß man einander nothwendig bedürfe. Aus einem solchen unleugbaren Gesammtbewußtsein entspringt eben jene Cohäsionskraft, durch die die Glieder des Gesammtstaates — auch nach den verwegensten Versuchen, sie auseinander zu treiben — immer wieder ihren alten Zusammenhang finden. Kann also ein Staatsgebilde, dessen zähe Spannkraft sich Jahrhunderte lang siegreich bewährte, unmöglich eine unnatürliche Bildung sein, so ist doch ebenso wenig zu verkennen, daß in diesem Reiche, sowohl durch seine Vergangenheit, als auch durch die Menge und Vertheilung seiner Völkerschaften, dem Ausbau zum modernen Großstaate ungewöhnliche Hindernisse entgegen stehen. Die durch die gegenwärtige parlamentarische Verfassung entfesselten nationalen Leidenschaften widerstreben gleichsam jener mächtigen Thatsache, daß gerade die neuesten großen Culturaufgaben der Menschheit einer möglichst einheitlichen Organisation ganzer Völker, einer möglichst umfangreichen lebendigen Interessengemeinschaft bedürfen. Unter der seit drei Decennien in Geltung stehenden Verfassung sind sich die Völker nicht in versöhnlicher Stimmung näher gekommen; es haben sich weder die Einsicht und Mäßigung der Parteien, noch die sittlichen und thätigen Eigenschaften der Einzelnen entsprechend gesteigert. Das dreißigjährige Bestehen der Verfassung war ein dreißigjähriger ununterbrochener Verfassungskampf, und heute stehen sich die Gegner erbitterter als je zuvor gegenüber. Und nicht nur, daß die Volksvertretung zeitweise in vollständige Zuchtlosigkeit ausartet, sondern auch das Verhältniß zu Ungarn ist problematisch geworden und damit jede künftige Machtentfaltung des Reiches. Wenn es wahr ist, daß die Hauptmerk-

male einer guten Verfassung nach dem Grade zu bemessen seien, in welchem es ihr gelingt: erstens, die wünschenswerthen guten Eigenschaften unter den Bürgern zu vermehren und zweitens, Vortheile aus der Summe der jeweilig vorhandenen Menge guter Eigenschaften zu ziehen und sie für den rechten Zweck wirken zu lassen, so gebührt sicherlich unseren Verfassungszuständen wenig Lob. Auch die Frage, ob die Parlamentsparteien in ihrer heutigen Gestalt noch die Fähigkeit und Kraft besitzen, die Initiative zu den staatlich nothwendigen Reformen aus sich heraus zu ergreifen, ist sicher nicht mehr zweifelhaft: die Bildung einer gesetzgebenden Versammlung, die die bestehende Staatsordnung weiter zu entwickeln vermag, dieser letzte Zweck aller Wahl und Repräsentativverfassung, ist uns bisher schlecht gelungen.

Wir wollen nicht rechten und richten, was immer auch in der Vergangenheit, rechts oder links, oben oder unten, gesündigt worden sein möge; wir wollen nur die Ursachen der gegenwärtigen Unzufriedenheit und Verwirrung gewissenhaft, ohne Rücksicht auf Parteien und versteinerte Vorurtheile, erforschen und daraus die Mittel zur Besserung und Sicherstellung unserer Zukunft getreulich ableiten.

I.

Eine Parlamentsverfassung, die auf den nackten Organismus der Gesellschaft gesetzt ist, kehrt sich täglich mehr gegen die staatlichen Zwecke dieser Gesellschaft. Auch in England, das zum Beweise, wie sehr ein Staatswesen unter dem Parlamentarismus gedeihen könne, immer wieder angerufen wird, zeigen sich im Maße, als auch dort durch Ausbreitung des politischen Wahlrechtes zusammenhangslose Wählermassen entstanden sind, nicht wenige Uebel in Gesetzgebung und Regierungsordnung, als Wirkung des Parlamentarismus: Uebel, die diesem aus inneren Gründen seiner Entstehung und Wirksamkeit nothwendig anhaften.

Die Wohlfahrt des englischen Staates beruht, so weit überhaupt die Regierungsweise Antheil an seiner Entwickelung hat, wesentlich auf der im englischen Volkscharakter wurzelnden, tausendjährigen Selbstthätigkeit der besitzenden Classe in der Verwaltung. Durch Charakterfestigkeit, Ausdauer, Klugheit und Mäßigung der oberen Classen entstand allmählich jener großartige Unterbau, der unter dem Namen des selfgovernment

erst die entscheidende Grundlage der Parlamentsverfassung darbot. Das selfgovernment war die durch Jahrhunderte bewährte Verbindungsweise der Gesellschaft mit dem Staate; es erhielt die höheren Stände in ihrer hervorragenden Stellung aus Gründen, die auf dem Continent verloren gingen. Es verband die Elemente, die sich durch Verschiebung der Staatslasten auf dem Continent geschieden hatten: die Intelligenz und Geschäftstüchtigkeit des berufsmäßigen Beamtenthums mit der Unabhängigkeit und dem Charakter des an der Verwaltung betheiligten Besitzes. Es erhielt das Einvernehmen und die Versöhnlichkeit zwischen den besitzenden und arbeitenden Classen, indem es den höheren Classen vervielfältigte persönliche Lasten auferlegte, kraft deren sie erst in rechtmäßiger Uebung staatlicher Functionen dasselbe Maß von Einfluß gewannen, das sie andernorts schon durch die gesellschaftliche Macht ihres Besitzes allein erlangten. Es veredelte gleichsam durch die dem Besitze auferlegte Erfüllung staatlicher Pflichten das, sonst nur Neid und Haß erzeugende Verhältniß von Besitz und Arbeit. Es entwickelte bei den im Parlamente vereinigten Lords und Gemeinen mit dem Rechte auch die Fähigkeit, die Gesetzgebung des Landes gleichmäßig und sachgemäß fortzubilden und die Staatsverwaltung wirksam zu controliren; denn der Beruf des Gesetzgebers ist keine freie Kunst, die nur der allgemeinen Bildung bedarf: er bedarf vor allem einer unaufhörlichen praktischen Handhabung der Gesetze im täglichen Leben. Erfahrungsgemäß kann auch Niemand Geschäfte controliren, die er nicht selbst zu vollführen vermag. Kurz, das selfgovernment bestimmte erst den Grundcharakter der parlamentarischen Körperschaft; erst die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit im Staate reifte unter den Parlamentsparteien jene stetigen Grund-

sätze, die sie befähigten, die Landesgesetze im Sinne politischer und socialer Freiheit fortzubilden, Grundsätze, die aus einer bloßen Summirung von Interessen zu Majoritätsbeschlüssen niemals hervorgehen können. Das ganze parlamentarische System Englands war die natürliche Zusammenfassung der Elemente und Gedanken, die in jedem einzelnen Kreisverbande schon enthalten waren: das Unterhaus die Zusammenfügung der steuernden und amtsverwaltenden Communen, das Oberhaus die Vertretung des, gewohnheitsmäßig der Landesverwaltung vorstehenden Adels. Das englische Parlament war also niemals die bloße Vertretung politischer Rechte und Wünsche, wie sich solche direct aus dem Privatleben erheben, niemals die unmittelbare Vertretung der Interessen von Besitz- und Berufsclassen, sondern stets eine Vertretung der Staatslasten, Staatsleistungen und jener Ueberzeugungen vom Rechte und Wohle des Staates, die aus der gewohnheitsmäßigen Erfüllung öffentlicher Pflichten entspringen. Nichts lehrt uns besser als die Rechtsbildung Englands, daß zur Lebensfähigkeit eines Parlamentes vorab eine Verwaltungsorganisation gehört, die die einander widerstrebenden Classen in den Dienst der höheren, dauernden Ziele der Gesammtheit hineinzieht. Nur durch eine Vereinigung im Dienste der höheren Staatsidee läutern, mäßigen und mildern sich die ursprünglichen Interessengegensätze; nur durch eine Zusammengewöhnung im Verwaltungsdienste werden sich Alle der höheren Ziele staatlicher Gemeinschaft bewußt.

Wie der Einzelne, so ist gewiß auch immer jede Wahlkörperschaft geneigt, ihr politisches Recht zu benützen, um die rein gesellschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen. Aber wie sich der Einzelne, dessen Triebe und Neigungen von einem sittlichen Willen gewohnheitsmäßig gezügelt werden, Maß

und Ziel anlegt, ebenso wird auch die Richtung einer politischen Körperschaft, deren Mitglieder durch die Zucht der Verwaltungsthätigkeit, durch die stete Gewöhnung an die Erfüllung der Pflichten des Menschen gegen den Menschen, hindurchgehen, jederzeit eine maßvollere und veredelte sein; sie wird sich über den natürlichen Zug der Interessen, welche nur nach Erwerb und Besitz, nach Genuß und Einfluß gehen, erheben und zu dem Bewußtsein vordringen, daß die Gemeinschaft der Menschen über den Bestrebungen und Interessen des Tages ein selbstständiges und dauerndes Dasein haben müsse. Mit der Erkenntniß des englischen Staatswesens wird sich die Einsicht verbreiten, daß eine Repräsentativverfassung zunächst die öffentlichen Pflichten der Gesammtheit zu vertreten habe.

Es ist also fürs Erste gewiß, daß ein der Selbstverwaltung dienender Unterbau, als nothwendige Voraussetzung einer Parlamentsverfassung, die gleiche Bedeutung für alle Zeiten und Völker behält. Aber aus dem Beispiele Englands geht noch eine zweite große politische Wahrheit in unzweideutiger Klarheit hervor, daß nämlich selbst ein durch das selfgovernment so gemäßigtes parlamentarisches Parteiwesen, wie das englische, zur Schaffung oder Umbildung der organischen Grundlagen des Staatswesens jederzeit unfähig ist.

So lange die festgefügte Grafschafts- und Communen-Verwaltung in den Händen einer regierenden Classe (dazu die einheitliche Nationalkirche) bestand, und die Parlamentswahlen durch das Medium der Corporation erfolgten, fußten die regierenden Parteien nur auf dem Verhältnisse des corporativen

Lebens zur Staatseinheit. Die gesellschaftlichen Interessengegensätze begegneten sich erst im Parlament, nachdem sie schon, gegenseitig abgeschliffen, aus dem Schoße der Corporation, in denen alle Grundelemente der Gesellschaft verbunden waren, hervorgingen. Das war die Bedingung, unter der die zwei, sich die Wage haltenden großen Parteien vor sich gehen und die constitutionelle Maxime der Bildung des Ministeriums aus einer oder der anderen dieser Parteien, ohne Gefahr für das Ganze, aufkommen konnte. Diese Parteiregierung der Whigs und Tories kam aber erst in einem Staate mit fertigen Grundlagen zum Vorschein. Im 18. Jahrhundert, wo sie sich besonders bewährte, waren weder neue sociale Probleme zu lösen, noch neue Kreis- und Gemeindeverbände zu bilden, noch neue Wahlrechte zu schaffen; alle grundlegende Gesetzgebung war fix und fertig.[1])

Anders gestalteten sich die Verhältnisse im 19. Jahrhundert, seitdem sich die Stellung der mittleren und arbeitenden Classen völlig umbildete und sich in den Städten schnell wechselnde, zusammenhangslose Massen häuften; und diese waren nicht nur im Parlament fast unvertreten, sondern zugleich zeigte sich auch, daß die Staatsgewalt ihre Pflichten gegen den schwächeren, schutzbedürftigen Theil dieser Bevölkerung, gegen die Arbeiter, nicht mehr zur Genüge erfüllte. Deckte sich nun im Staate nach dieser Neubildung der Gesellschaft Pflicht und Recht, Besitz und politische Macht, nicht mehr, so waren doch alle neueren Versuche,[2]) durch einen parlamentarischen Parteienkampf unmittelbar die organischen Grundlagen des Staates

---

[1]) Gneist, Die heutige Gestalt der englischen Communalverfassung.

[2]) Die drei Reformbills.

diesfalls entsprechend umzubilden, vollständig verfehlt. Man schaffte allerdings neue Stimmrechte, aber die Mehrzahl dieser städtischen Bevölkerung blieb doch eine zusammenhanglose Masse, die man nicht als selbstthätigen Factor dem Staate einzureihen vermochte. Diesem Theile der Bevölkerung kam, weil ihm jede Selbstthätigkeit am Staate fehlte, auch der Sinn für den Staat allmählich abhanden. Das Parlament konnte sich eben zu keinem wirklichen Organisationswerke erheben: es konnte weder den neuen Wählern dieselben Pflichten persönlicher Selbstthätigkeit, wie der alten Wählerschaft, noch den Communalverbänden neue Lasten, für die, durch die Noth der Arbeiter hinzugekommenen Verwaltungsbildungen auferlegen. Für ernstliche Zumuthungen persönlicher Selbstthätigkeit hier und dort fand sich in dem Parteistreite keine Majorität mehr. Weil parlamentarische Parteien oder Majoritäten nie gesonnen sind, sich Pflichten aufzuerlegen, oder wenigstens darüber niemals einig werden können, deshalb ist jede organische Gesetzgebung aus dem unmittelbaren politischen Parteikampfe heraus unmöglich.

Die früheren organischen Einrichtungen Englands gingen zwar auch immer von Umbildungen der Gesellschaft aus, ihre Ausführung aber haben sie stets durch den „King in Council", den Königlichen Rath, erhalten, d. h. durch sorgfältig vorbereitete Gesetze, die für das „staatlich Nothwendige" dadurch gesorgt haben, daß sie für jedes politische Recht eine persönliche Pflicht auferlegten und so den Besitz dem Staate dienstbar erhielten. Alle organischen Grundlagen der englischen Verfassung waren in jener Zeit, da die Krone noch die volle Selbstthätigkeit hatte, entstanden, also ehe noch der königliche permanente Rath von dem zeitigen Cabinet, gleichsam dem

Verwaltungsausschusse der Parlamentsmajorität, in den Hintergrund gedrängt wurde. Aber die unverjährten Rechte des englischen Königthums sind ein Damm gegen die Gefahr, die sonst aus dem fortschreitenden Herauswachsen der neuen Besitz- und Erwerbsverhältnisse aus den alten Verbänden entstehen müßte. Denn schreitet auch hier jetzt die Parteibildung im rein gesellschaftlichen Sinne unaufhaltsam fort, wodurch die Möglichkeit einer Parteiregierung mehr und mehr schwindet und neue Grundlagen nothwendig werden, so wird doch zweifellos, sobald das zersetzte Parlamentsregiment die königlichen Pflichten nicht mehr zu erfüllen im Stande ist, sich die Majestät des Staates wieder in den „King in Council", in den Staatsrath, zurückverlegen. Von hier aus wird dann wieder die Initiative zur Durchsetzung des staatlich Nothwendigen, zur Schöpfung neuer organischer Grundlagen, erfolgen.

Unsere Zeit kennzeichnet sich, sowohl durch die wachsende Complicirtheit der Aufgaben des modernen Staates, als auch durch das demokratische Streben, alle Schichten der Bevölkerung gleichmäßiger am Staate zu betheiligen. Die am Staate betheiligt sein wollenden Classen zeigen sich aber, durch den immer intensiveren wirthschaftlichen Kampf um die eigene Existenz, stets weniger geneigt, ihre Zeit der Erfüllung staatlicher Aufgaben zu widmen. Statt der concreten Richtung auf Steuern und Amtspflichten, jener wirklichen Elemente des selfgovernment, geht das Streben der heutigen Gesellschaftsclassen nur auf politische Rechte ohne Pflichten; ihre Beschäftigung mit dem Staate erhält statt des Charakters einer schweren ernsten

dauernden Pflicht, einer täglichen Befassung mit öffentlichen Angelegenheiten, den Charakter des Dilettantismus, der persönlichen Liebhaberei und Streberei. Man ist bloß bedacht auf die Formen, welche den Nichbeamteten Macht und Einfluß auf den Staatswillen sichern, also auf die Verfassung, und sieht die wirkliche Erfüllung der Staatspflichten, die Verwaltung, als etwas gänzlich Nebensächliches an, das sich schon von selbst machen werde. Man hält schließlich den Staat für eine Maschine, die — unter was immer für eine geartete Einwirkung der Gesellschaftsclassen gestellt — schon ihren gewohnten Gang gehen werde. Mit solchen Vorstellungen begreift man nicht mehr die englischen Verfassungselemente in der Reihenfolge ihrer Entstehung,[3]) man begreift nicht mehr, daß Ober- und Unterhaus, Grafschafts- und Kirchspielverfassung aus der Gestaltung der Aemter und Steuern entstanden sind, mit einem Worte, die ganze englische Verfassung erst aus der Verwaltung hervorgegangen ist. Erst die gleichmäßige Gewöhnung aller Classen an die directe Steuerpflicht und die Gewöhnung der höheren Stände an die persönlichen Amtspflichten hat dann in den Parlamentsformen den beherrschenden Einfluß einer regierenden Classe auf Gesetzgebung, Besteuerung und Verwaltung gezeitigt. In England war die Parlamentsverfassung das letzte Resultat der staatlichen Ordnung der Gesellschaft; der moderne Constitutionalismus auf dem Continent versucht umgekehrt eine gesellschaftliche Ordnung des Staates. Die neue Industriegesellschaft hat zu ihrem Lebensprincipe nur mehr: Angebot und Nachfrage. Alles findet sich ihr aus dem Wettstreite der Interessen; folgerecht sieht sie auch im Staate nichts weiter

---

[3]) Gneist.

als die Verwirklichung von Interessen. Es ist aber immer wieder dasselbe Interesse, nämlich das Bestreben, das eigene Wohl und die eigene Macht zu erhalten und zu vermehren, und zwar ausschließlich auf Kosten der Anderen, mögen die auch darüber zugrunde gehen. Soll der Staat nichts anderes mehr sein als die Summe der augenblicklichen Interessen, so muß die ganze Verfassung folgerichtig in Wahlen aufgehen; es kann keine andere Form des gemeinsamen Willens mehr geben als durch Wahl. Alle Besitzgattungen verfolgen ihr gemeinsames Interesse lediglich durch Vereine und Wahlen; in allen Schichten ist die Gesellschaft von dem Gedanken der Wahl beherrscht, für alles Gemeinsame kennt sie nur mehr ein einziges Schema. Wo das Staatsbewußtsein verschwindet, gestaltet sich eine Actiengesellschaft, eine Kreisverwaltung oder ein Parlament wesentlich nach gleichem Muster, sie führen zur Wahl von Verwaltungsräthen.

Zugleich verliert die Gesellschaft, die nur mehr Interessen im Staate sucht, jedes brauchbare Maß für die Betheiligung am Staate. Nach ziellosem Streite um irgend einen Census muß sie consequent zum allgemeinen Stimmrechte gelangen, da jeder Mensch in der That gesellschaftliche Interessen hat. An diesem Punkte nun, wo der Staat, der die höchste dauernde Bestimmung der Menschen sein soll, dem wüsten Durcheinander des allgemeinen Stimmrechtes unmittelbar überantwortet wird, schlagen die Gefahren, die der Richtung auf eine gesellschaftliche Ordnung des Staates innewohnen, in Gewißheit um. Die Unwissenheit und Unfähigkeit einer, dem allgemeinen Stimmrechte entstammenden Wählerschaft sichern jederzeit selbstsüchtigen Sonderinteressen den Sieg über das dauernde allgemeine Interesse. Es kann dies gar nicht anders sein. Man

denke nur an Folgendes. Jeder Mensch hat zweierlei Interessen, solche, die er versteht, naheliegende, und solche, die er nicht gleich versteht, entfernte Interessen. Der Hang des Menschen geht immer dahin, seinen unmittelbaren und nächsten Vortheil dem mittelbaren und entfernten vorzuziehen. In der Gesellschaft gilt nur der für einen vernünftigen, praktischen Mann, der seine sichtbaren, greifbaren Interessen wahrzunehmen weiß. Und wo immer mehrere Menschen beisammen sind, werden stets die Interessen, von denen sie sich leiten lassen, diejenigen sein, welche in die Augen fallen und auf ihre gegenwärtige Lage einwirken.[4]) Hiegegen sind alle mechanischen Vorsichtsmaßregeln bei der Ausgestaltung des Wahlsystems wirkungslos; das einzige Correctiv ist nur dort anzutreffen, wo sich die Wähler und Gewählten gewohnheitsmäßig zur Ausübung von Staatspflichten genöthigt sehen. Der natürliche Zug jeder bloß auf Wahlrechten basirten Repräsentativverfassung geht deshalb unaufhaltsam darauf hinaus, nicht nur die Hauptmacht mehr und mehr in die Hände der tiefsten Volksclassen zu legen, sondern auch nur mehr die Verwirklichung ihrer handgreiflichsten Augenblicksinteressen anzustreben und alles Uebrige zu vernachlässigen. Aus sich heraus vermögen die widerstrebenden Classen der Gesellschaft keine lebensfähige Kreis- und Gemeindeorganisation mehr zu finden, da sie nie geneigt sind, selbst Staatspflichten zu übernehmen und auszuführen. Wenn sie von Selbstbesteuerung reden, so meint jede Classe nicht, sich selbst zu besteuern, sondern nur die anderen; wenn sie von Selbstverwaltung reden, so will jede nur beschließen, was andere ausführen. Das englische selfgovernment besteht aus

---

[4]) Stuart Mill.

Verwaltungsgemeinden, durch welche der Staat seine Polizei, seine Gerichtsverwaltung vollführen, seine Steuern und sein Militär ausheben läßt. Die moderne Gesellschaft kehrt dieses Verhältniß ins Gegentheil um, sie glaubt auch noch eine Selbstverwaltung zu constituiren, wenn sie Kreis- und Communalverbände als selbstständige Organe einsetzt, die nur ihre eigenen Geschäfte besorgen, d. h. sie zu autonomen Körpern macht, statt sie als Glieder des Staatskörpers zur Ausführung des Staatswillens zu verwenden.[5]) Für sie ist die gesammte Selbstverwaltung nur eine unerschöpfliche Quelle neuer Wahlrechte; repräsentative Unterparlamente in steigender Linie ist ihr Ideal. Dorf-, Stadt-, Kreis-, Bezirks-, Landes- und endlich Reichsparlamente betrachtet sie als die entscheidende Grundeinrichtung jeder freien Regierung. Das soll das Universalrecept sein, gleichpassend für alle Völker und Zeiten. Es hält aber nicht nur nicht überall, sondern nirgends Stand. Denn beginnen in einem größeren Staate 10 Provinzialparlamente, 100 Kreisparlamente, 1000 Stadtparlamente und 10.000 Dorfparlamente als autonome Körper zu arbeiten, so entsteht eine schier unübersehbare Reihe von Beschlüssen, „die, in sich, unter sich und dem Rechte Anderer widersprechend", jede Regierung unmöglich machen. Solche theils inhaltsleere, theils widerspruchsvolle Beschlüsse sind die natürliche Folge, weil die gesellschaftlichen Classen als solche keinen Begriff von einer öffentlichen Verwaltung, wozu nothwendig Selbstthun gehört, mitbringen. Die Gesellschaft denkt sich alle öffentliche Verwaltung lediglich als die Vollstreckerin von, wie immer gearteten Beschlüssen. Der Dorfvorstand vollstreckt die Beschlüsse

---

[5]) Siehe Gneist's ausführliche Kritik über dieses Ziel Stuart Mill's.

des Dorfparlamentes, der Bürgermeister die des Stadtparlamentes u. s. w., der Minister endlich die des Reichsparlamentes, jeder verantwortlich seinem unverantwortlichen Auftraggeber. In der Idee der Ministerverantwortlichkeit erschöpfen sich alle socialen Ideen über Selbstverwaltung.

Gegenüber einer solchen öffentlichen Verwaltung, bei der der Staatswille nicht mehr ein Wille ist, sondern sich aus hundert und tausenden, selbstständig beschließenden und steuerbewilligenden Körpern zusammensetzt, sollte nun — müßte man meinen — die Regelung der gesammten Verwaltung durch Gesetze um so dringender sein, da sonst jeder größere Wahlkörper dem kleineren gegenüber rücksichtslos alle Macht der Verwaltung an sich reißen würde. Aber wieder nichts von alledem. Die Gesellschaft, deren höchste Richtschnur des Lebens immer das Interesse bleibt, will überhaupt keine Regierung nach Gesetzen, sie will keine Selbstbeschränkung, sie kann auch keine vertragen, da ja ihre Interessen täglich wechseln. Sie will durch ihre Beschlüsse — und nicht nach Gesetzen — regieren, durch die verantwortlichen Minister ihrer Beschlüsse; ihr Sinn für Gesetzlichkeit geht nur so weit, die Gegner, die Minoritäten, in Ordnung zu halten, niemals aber so weit, sich selber zu binden. Die Gesellschaft hat keinen Sinn für öffentliches Recht; unter Verwaltung versteht sie nur die Verwirklichung ihrer Interessen durch den Staat auf kürzestem Wege. Sie kümmert sich nicht weiter darum, daß ihre zeitigen Interessen durchaus nicht identisch sind mit den Interessen des Staates, mit den Bedingungen der Erhaltung des Staates. Auf dem ganzen Gebiete der Verwaltung verläuft ihre Theilnahme in täglich wechselnden Resolutionen und Sentenzen, die in die Wirklichkeit des Staates gar nicht umgesetzt werden können. Die nackte gesellschaftliche Anschauung

von heute will nie und nirgends eine eigene Verantwortlichkeit, weder eine rechtliche, noch eine moralische; sie will immer nur Andere verantwortlich machen, und so führt sie auch das geheime Stimmrecht ein. Die Verwirklichung seiner Interessen im Staate soll Jeder in aller Bequemlichkeit, ohne Vorwürfe, ohne Nachtheile für seine Person, suchen können. Zu der Nothwendigkeit der Oeffentlichkeit für alle Stetigkeit und allen Charakter im öffentlichen Leben kann sich eben nur eine staatlich gegliederte Gesellschaft erheben.

In solchen geheim und direct gewählten Parlamenten, in welchen eine ungeschlachte Masse von Interessenvertretern, nicht durch Gesetze und Continuität der bestehenden Landesgesetze, sondern durch täglich wechselnde Beschlüsse, regieren will, herrscht dann nicht nur selbstverständlich die rücksichtslose Vergewaltigung der Minoritäten durch die Majoritäten, sondern auch — selbst nach Stuart Mill — die vollständige Unfähigkeit, sowohl zur Staatsverwaltung, als auch zur Gesetzgebung. Keine geistige Arbeit bedarf so sehr wie die Arbeit der Gesetzgebung nicht allein erfahrener und geübter, sondern auch durch lange und mühsame Studien dazu erzogener Männer. Was für Gesetze müssen herauskommen, wenn große gemischte Versammlungen, die nur augenblickliche Interessen verfolgen, über Gesetze, eine Klausel nach der anderen, berathen und abstimmen. Alles gesellschaftliche Verfassungswerk vollendet sich so in einer ungeheueren Wahlmaschinerie, die von unten herauf arbeitet, um zuletzt einen Körper von einigen hundert Männern zu Stande zu bringen, der unbrauchbar sowohl zur Verwaltung, als auch zur Rechtsgesetzgebung und nur einzig fähig ist, eine extreme Classen- und Parteigesetzgebung und entsprechende Vergewaltigungen zu vollführen. Aus dem unberechenbaren Würfelspiele

von Parteiconstellationen und Agitationen soll dann jedesmal der dirigende Staatsmann hervorgehen, der alle Verwaltungschefs und Mittelbeamte ernennt. Nirgends in diesem Schema ist das Wichtigste in heutiger Zeit, die „handanlegende" Theilnahme der Bevölkerung an der Verwaltung der Staatshoheitsrechte, die Verbindung der Gesellschaft und des Staates auf dem wirklichen Gebiete der Verwaltung, aus der sich allein das Staatsbewußtsein und die Mäßigung der gesellschaftlichen Classengegensätze erzeugt, untergebracht.

Alle Staatsfunctionen werden einem stehenden Beamtenheere überlassen. Es entspringt diese falsche Arbeitstheilung im Staate der Trennung von Amt und Besitz; es ist übrigens nur allzu begreiflich, daß die moderne Erwerbsgesellschaft ihr privatwirthschaftliches Arbeitstheilungsprincip auf den Staat, den sie nur aus dem System ihrer Interessen erbaut wissen will, überträgt. Aber gerade diese Art der Arbeitstheilung macht das parlamentarische System unanwendbar. Sobald die besitzenden Classen glauben, ihre Pflicht durch bloßes Steuerzahlen erfüllt zu haben, und schon dadurch — ohne andere Leistungen im Dienste des Staates, die Beherrschung der Staatsgewalt beanspruchen zu dürfen, läuft der Staat selbst — trotz aller hochklingenden Parlamentssprache — auf eine Actiengesellschaft der Steuerzahler hinaus, in welcher alle sittlichen Elemente der Staatsgewalt zugrunde gehen müssen. Sind vorerst die niederen Stände durch einen Census von der Actiengesellschaft ausgeschlossen, so führen dieselben unaufhörlich den Kampf gegen diese Verfassungsbestimmung, und haben sie sich endlich das gleiche Eintrittsrecht erzwungen, was immer nur eine Frage der Zeit sein kann, so beginnen sie in ihrem Majoritätsbewußtsein einen noch heftigeren und zugleich un=

möglichen Kampf gegen jeden Besitz selbst, einen Kampf, der nach erschütternden Phasen immer nur wieder damit enden kann, daß die Gewalt — wie die französische Geschichte wiederholt schon lehrt — einem Dritten zufällt.

So weit kommt man allemal, wenn dem englischen Begriffe einer Staatsverwaltung nach Gesetzen der grundverschiedene Begriff einer Staatsverwaltung nach den Mehrheitsbeschlüssen einer erwählten Repräsentation substituirt wird; wenn der Verfassungsstaat, statt auf dem Grundsatze der Verantwortlichkeit der Verwaltung nach den Gesetzen des Landes, auf einer bloß politischen Ministerverantwortlichkeit, welche im Sinne der zeitigen Majoritätsbeschlüsse den Apparat einer absolutistischen Militär-, Finanz-, Gerichts- und Polizeigewalt handhabt, auferbaut wird. Das ist das System, in welchem die Staatsgewalt zur bloßen Dienerin der augenblicklichen Gesellschaftsinteressen herabsinkt, und ein solcher Constitutionalismus, dem kein vom parlamentarischen Einfluß freigestelltes Beamtenthum, kein wirkliches selfgovernment gegenüber steht, ist ein schrankenloses Schaukelsystem jeweiliger Interessen, in welchem schließlich der Staat, als glücklich „überwundener Standpunkt", die aus dem Gesellschaftskampfe stets entspringenden Krisen nicht mehr überwinden kann.

Das gleichzeitige Aufkommen der modernen Erwerbsgesellschaft, die Solidarität ihrer Interessen, Bestrebungen und Anschauungen, hat naturgemäß auch in Oesterreich die Verfassung größtentheils auf jenen verkehrten constitutionellen Begriffen und Theorien erstehen lassen.

Der vorhergehende Absolutismus hat hier — womöglich noch consequenter als anderswo auf dem Continent — alle staatliche Thätigkeit in einem berufsmäßigen Beamtenthum, streng durch Arbeitstheilung fachmäßig gespalten, concentrirt. Und mit diesem Verwaltungssysteme wurden englische Verfassungsmaximen ohneweiters zusammengeschoben. Die Bildung des gesetzgebenden Körpers, von dem alles abhängen soll, erfolgt hier also aus den Zuständen einer Bevölkerung heraus, die, an die Erfüllung staatlicher Aufgaben vollständig ungewöhnt, national und social in sich wie nirgends anderswo zerrissen ist. Der Grundcharakter des auf diese Weise entstehenden Reichsrathes ist naturgemäß von allem Anfange an ein durchaus anders gearteter als der der englischen beiden Kammern, die sich aus dem selfgovernment von selbst entwickelten.

Da ist zunächst der große Unterschied, der schon zwischen unserer und der englischen ersten Kammer herrscht und aus der grundverschiedenen Stellung des Adels hier und dort resultirt. Das englische Oberhaus, die Zusammenfassung des im selfgovernment gewohnheitsmäßig die Grafschaft verwaltenden Adels, war seit jeher Trägerin und Hüterin der Verfassung und der Rechtscontrolen der Verwaltung. Und es konnte eine solche Garantin der gesammten bestehenden Ordnung sein, da die englische Pärie mit allen anderen Classen der Gesellschaft längst schon dasselbe Recht und denselben Rechtsschutz gemein hatte. Die englische Aristokratie stand eben von frühesten Zeiten an im engen Bunde mit den Gemeinen. Sie erkämpfte nicht nur die Magna Charta, die die gesetzlichen Rechte aller Freien und die Privilegien der Städte begründete und die Feudallasten milderte, sondern lehnte sich auch später stets gegen jede, Verfolgung oder Unterdrückung athmende Gesetzgebung auf.

Statt Abgabenfreiheit oder überhaupt besondere Vortheile für sich zu beanspruchen, wie das jederzeit den Anschauungen unserer höheren Stände entsprach, trug der englische grundbesitzende Adel ununterbrochen zu allererst die Communal-, Grafschafts- und Staatssteuern, alle persönlichen Ehrenausgaben und Ehrenamtsleistungen.

Das englische Adelsrecht, das mit der Leistung großer öffentlicher Pflichten eng verbunden war, beschränkte sich demnach auch auf das jeweilige Haupt der Familie, das diesen Verpflichtungen allein entsprechen konnte. Die zweiten und später geborenen Söhne der Lords steigen wieder in die Reihen der Bürgerlichen hinab und auch die Erstgeborenen trachten, ehe sie ihre Titel erben, ihren Sinn für volksmäßige Politik in der Grafschaftsverwaltung und im Unterhause zu schärfen. Erfolgt dadurch einerseits immer ein auffallend rasches Erlöschen der Pairsfamilien, so findet andererseits in die Reihen der Lords ein immerwährender Zufluß statt, indem jederzeit die hervorragenden Talente auf öffentlichem Gebiete zur erblichen Pairswürde berufen werden. Darin, daß es also für den Adel als Classe schon seit jeher keine abgesonderten Interessen gab und sich eine ununterbrochene Vermischung zwischen ihm und dem Volke wieder vollzog, wurzeln auch zweifellos die aufgeklärten Lebensnormen, die die englische Aristokratie so besonders glücklich vor der unserigen auszeichnet. Adelige und Bürgerliche sitzen in Schule und Leben auf denselben Bänken; Heiraten zwischen ihnen gelten seit jeher als legal, nie als „unstandesgemäß", ein Begriff, der bei uns in den Majoratsbriefen und im Hofceremoniell eine so große Rolle spielt. Nicht wenig contrastirt auch die hohe Werthschätzung der Arbeit, wie sie stets in der englischen Aristokratie geherrscht hat, und

die Verachtung aller „bürgerlichen“ Beschäftigung, deren sich unsere Adelskreise seit jeher befleißigen. Herrscht doch bei uns auch in anderen, der Nachäffung des Adels so sehr ergebenen Kreisen die Vorstellung, daß socialer Rang mit frivoler müßiger Lebensweise gleichbedeutend sei. Der größte Vorzug der englischen Institutionen ist sicher, daß sie auch nach Auflösung des Feudalnexus die Verbindung zwischen öffentlichen Rechten und Pflichten fest und unzerreißbar aufrecht erhielten. Auf dem Continent hingegen, mit Ausnahme Frankreichs, das seine besondere Entwickelung ging, verblieb nach Aufhebung des Feudalsystems den großen Herren der volle Genuß am Bodenbesitz und an werthvollen öffentlichen Rechten, ohne daß ihnen irgend welche öffentliche Pflichten oder auch nur die leiseste Nöthigung dazu aufgelastet worden wäre. Auch bei uns erfüllten zu Zeiten des Lehenswesens einst die Grundherren die Pflichten der öffentlichen Gewalt nach den Bedürfnissen der Zeit; sie sprachen das Recht, versorgten die öffentliche Ordnung, halfen den Bedrängten und verwalteten persönlich so manches staatliche Hoheitsrecht. Als sich der Lehndienst verlor und das Königthum alle Staatspflichten mittelst neuer Steuern und bureaukratischer Formationen übernahm, vermochten sich — wohl nirgends so vollständig wie bei uns — die alten Grundherrschaften alle die Ehren-, Familien- und nutzbaren Rechte, die ursprünglich nur ein Aequivalent der von ihnen zu leistenden Kriegs-, Gerichts- und Polizeidienste waren, unversehrt zu bewahren. Die einstigen Pflichten der Grundherren kamen rasch in Vergessenheit, alle die Lasten der ehemaligen Schützlinge hingegen blieben sorgsamst in Erinnerung, und als der Staat zur Bewältigung seiner steigenden Aufgaben auch täglich wachsende Steuern erheben mußte, schien es dieser Erinnerung

immer wieder völlig gemäß, daß nur diejenigen Classen, die Steuern und Frohnden zu leisten gewohnt waren,[6]) als allein tributpflichtig angesehen wurden. Hinter der feststehenden Vorstellung unserer alten Landstände, daß jede neue Steuererhebung nur nach alten Taxen geschehen dürfte, verbargen sich bequem allerlei adelige Privatrechte. Auf diese Weise befestigte sich schließlich die Auffassung, daß die Freiheiten der höchsten Stände gerade auf der Befreiung von jeder realen Leistung für das Gemeinwesen beruhten. Ein Adelsrecht, das keine besonderen Lasten zu tragen hatte, aber Jedem ganz erhebliche Vortheile sicherte, bloß auf das Haupt der Familie zu beschränken, wie in England, wo die adeligen Rechte mit äquivalenten Pflichten, die nur Einer erfüllen konnte, verbunden waren, lag nicht nur kein Grund vor, sondern hätte geradezu der natürlichen Bande des Blutes widersprochen. Bezeichnete der englische Adel überhaupt nur ein persönliches, auf einen Einzigen übertragbares Amt und keine Kaste, so schied sich bei uns immer die ganze Familie und darum weiter der gesammte Geburtsadel als Kaste scharf vom Volke aus.[7]) Aber trotz aller Privilegien, ausschließlicher Ansprüche auf Hofämter, Einkünfte aus denselben u. s. w., wird doch unser Adel, theils durch seine Entfremdung von Volks- und Gemeindeleben, theils durch

---

[6]) Vgl. Carl Grünberg's Bauernbefreiung und die Auflösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses.

[7]) Der amerikanische Gesandte Motley schrieb noch vor Kurzem aus Wien: Wenn ein Oesterreicher Shakespeare, Galilei, Nelson und Raphael zugleich wäre, er würde darum doch in die eigentliche „Wiener Gesellschaft" nicht aufgenommen werden, es sei denn, er hätte auch noch seine 16 Ahnen, die ihm die Geburt allein verleihen kann. Corresp. of Joh. L. Motley. London 1889.

die aus der Befreiung von besonderen Pflichten fließende Vorstellung, daß er standesmäßig nur zu Genuß und geselliger Freude berufen sei, von Generation zu Generation ärmer. Ein Adel, der, statt mit seiner persönlichen Kraft zur Gemeinde- und Landesverwaltung besonders beizutragen, dem bürgerlichen Leben am liebsten den Rücken kehrt, verlernt auch seine eigenen großen Vermögen verständig zu verwalten: und je mehr er verarmt, um so eifriger strebt er, der modernen Zeit gleichsam zum Trotze, seinen Besitz auf Kosten anderer Besitzweisen, Erwerbsrechte und Gläubigerrechte zu befestigen, er sucht Familienfideicommisse[8]) zur Erhaltung des Glanzes der Familie zu stiften, Sonderrechte, hohe Aemter, Würden u. s. w. für sich allein festzuhalten. Mit der Stellung und den Bestrebungen des hohen Adels Oesterreichs ist auch schon der Grundcharakter des österreichischen Herrenhauses, das überwiegend aus erblichen Mitgliedern dieses Adels besteht, genügend gekennzeichnet: es ist eine Vertretung der feudalen Gesellschaft, ein Sammelpunkt aller Ueberbleibsel von Standschaften, anomalen Besitzweisen und Ausnahmsrechten; es ist nicht Trägerin und Hüterin der bestehenden Staats- und Rechtsordnung, sondern steht im Gegentheile mit den Lebensbedingungen des heutigen Staates in grellstem Widerspruche. Zwar ist es, wie das englische Oberhaus als „conservative" Staatsinstitution gedacht, es conservirt aber nicht wie jenes das bestehende Verfassungsrecht, welches es vielmehr überall, wo es mit dem Classen-

---

[8]) Nur zum Schaden des Staates gereicht es, einen abgabe- und pflichtenlosen Besitz noch für ewig zu binden. In England, wo der große Grundbesitz seit jeher so ganz besonders beträchtliche Steuern und Ehrenamtspflichten gewissenhaft erfüllt hat, reicht zu seinem Schutze das gemeine Recht vollkommen aus.

interesse des Adels collidirt, mißachtet, sondern es strebt nur die Rechte des zerfallenden Feudalismus zu conserviren. Stellt es sich schon als Organ eines bloß gesellschaftlichen Classeninteresses unfähig dar, die Garantin der Staatsverfassung und der Rechtscontrolen der Staatsverwaltung zu sein, so erscheint diese Unfähigkeit noch dadurch doppelt erhöht, daß das von ihm vertretene gesellschaftliche Classeninteresse aus der, der heutigen Staatsbildung direct widerstreitenden feudalen Gesellschaftsgliederung herstammt. Wurde der englische Adel durch seine Tüchtigkeit und Charakterfestigkeit, die er sich in steter Beschäftigung mit der Arbeit des öffentlichen Lebens, von der Gemeinde durch die Grafschaft hinauf bis zu Unter- und Oberhaus, erwarb, der eigentliche Factor jener Politik, die den musterhaften Typus der englischen Freiheit bestimmte und ihre Erhaltung sicherte, so traf zum Unterschiede hierzu beim österreichischen Adel alles zusammen, um ihn zu einer der Gesammtheit gegensätzlichen Kaste herauszubilden. Seinen Standesvorstellungen entspricht es heute noch, die anderen Volksclassen als überhaupt nicht als „zur Gesellschaft gehörig", zu betrachten, und widerspricht es darum, die Volksrechte zu erweitern oder sich selbst zu besonderen Leistungen für das Gemein- und Staatswesen heranziehen zu lassen. Wie die große Popularität des englischen Adels, die politische Bedeutung des englischen Oberhauses begründete, so verschuldet umgekehrt die begreifliche Unpopularität des österreichischen Adels seine der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung conträren Tendenzen die politische Ohnmacht unseres Herrenhauses.

Soviel von dem weittragenden Unterschiede zwischen den ersten Kammern hier und in England; der Unterschied zwischen den zweiten Kammern ist wahrlich kein geringerer.

Während in England das Unterhaus das historische Erzeugniß des dort herrschenden Verwaltungssystems war: die Repräsentation der durch das selfgovernment staatlich gegliederten Gesellschaft, sind die zweiten Kammern auf dem Continent direct geschaffene, mehr oder weniger ungleichmäßige Interessenrepräsentationen der Steuerzahler; von allen in England vorhandenen Rechtscontrolen, die das Parlament in gewisse Grenzen zwängen, von allen mühsam aufgebauten Controlen einer Regierung nach Gesetzen, ist hier keine Spur zu finden. Mit einer steuerbewilligenden und gesetzgebenden Wahlversammlung, der die Minister verantwortlich sind, und bei Weglassung aller anderen Voraussetzungen, die in England jene Einrichtung ermöglichten, erhielten hier die zeitigen Gesellschaftsinteressen den directen uneingeschränkten Einfluß auf den Gang der Staatsregierung. Durch ein absolut gestelltes Recht der Budgetbewilligung soll also auch unser direct gewähltes Abgeordnetenhaus, das obendrein noch naturgemäß die ganze nationale Zerrissenheit der Bevölkerung wiederspiegelt, die durchgreifende parlamentarische Controle üben und damit den Wechsel der Ministerverwaltungen bestimmen. Diese Anlage muß aber an der widersprechenden und durchaus unklaren Formation unserer Gesellschaft scheitern. In allen zweiten Kammern, die eine, für den Staat durch nichts vorgebildete Gesellschaft einfach durch directe Wahlen in sich aufnehmen, muß die ganze Maßlosigkeit und Unstetigkeit augenblicklicher Gesellschaftsinteressen herrschen. Wo die Durchdringung und Erhebung der gesellschaftlichen Anschauungen durch die tägliche Arbeit im Dienste des Staates fehlt, erhalten die rasch verschiebbaren beweglichen Gruppirungen der Tagesinteressen den weitesten Spielraum, während die dauernden Staatsnothwen=

digkeiten keinen Platz mehr finden. Der gehässige Streit zwischen den Besitzmassen, der Streit zwischen Besitz und Arbeit, zwischen einem Berufsstande und dem anderen, erfüllt alle Verhandlungen; solch rein gesellschaftlich gebildeten Parteigruppen ist ein zusammenhängendes stetiges Denken und Schaffen zur Um- und Fortbildung des Staates nicht möglich. Aus bloßem Anstürmen und Negiren, aus der Eigensucht Aller und der Eifersucht der einen Besitz- und Berufsart gegen die andere kann wohl der Umsturz bestehender Einrichtungen, nie aber der Aufbau positiver Grundlagen eines freien Staates, nie eine gesetzgebende Versammlung mit eigener staatsgemäßer Initiative hervorgehen. Und je mehr die Ausdehnung des Stimmrechtes die unselbständigen Classen aufnimmt, desto haltloser und unberechenbarer werden die Kammerbildungen. Jede neue Phase unserer Parlamente wird das bestätigen, sowie überhaupt die künstliche Schöpfung unserer Parlamente längst deutlich lehrt, daß ein bloßes Zusammenwählen, Zusammentreten und Verhandeln von gewählten Vertretern der Gesellschaft kein staatliches Gesammtbewußtsein ersetzen, und noch weniger ein solches erzeugen können. Nur Verwaltungsinstitutionen, die die Gesellschaft und den Staat an allen Stellen eng verbinden und so die Gesellschaft an mühevolle staatliche Arbeit gewöhnen, bringen ein politisches Gesammtbewußtsein hervor, das jeder gewählten Gesetzgebungsversammlung, die nicht in leidenschaftliche Maßlosigkeit verfallen soll, stets unerläßlich sein wird.

Ist in unserer Zeit der aufkommenden Erwerbsgesellschaft der Erfolg jeder nach englischem Muster copirten Parlamentsverfassung, aufgesetzt auf eine bureaukratische Verwaltungsordnung, nur ein systematischer Mißbrauch der obrigkeitlichen Gewalt im Interesse der zeitigen Majorität gegen die Minorität, der stärkeren Classe gegen die schwächere, schließlich eine Verbildung und Verbiegung des gesammten öffentlichen Rechtes — wie wir das im Allgemeinen schon an anderer Stelle [9]) ausführlich dargelegt haben — so muß sich dieser unausbleibliche Erfolg selbstverständlich in einem Lande wie bei uns, wo sich in der zweiten Kammer auch große nationale und confessionelle Gegensätze kreuzen, noch ins Hundertfache verschärfen. In England beruhte die Stellung des Unterhauses und somit das ganze parlamentarische Regime auf einer stabilen Parteiformation. Eine solche konnte nur dadurch entstehen, daß die Parteien ein und derselben geschlossenen regierenden Classe angehörten, also durchaus keine schroffen Gegensätze, weder nationale, noch religiöse oder wirthschaftliche vertraten, dazu war einerseits die schon gesicherte Einheit der nationalen Kirche im nationalen Staate und die stete Verbindung der Staatshoheitsrechte durch das System des selfgovernment, andererseits aber auch schon die bereits vollzogene Regelung aller Staatshoheitsrechte durch Gesetz erforderlich, mit anderen Worten, es mußte bereits der Rechtsstaat errichtet und gegen jeden Parteimißbrauch in volle Sicherheit gebracht sein; es mußte das Grundgerüst des öffentlichen Rechtes der Parteiverwaltung, die stets unredliche Tendenzen gegen das Recht der anders Denkenden verfolgt, schon vorher die engsten Schranken

[9]) Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit.

gezogen haben. Bei Uebertragung dieser parlamentarischen Formen auf unsere Verhältnisse, denen alle Vorbedingungen des englischen Parlamentarismus abgehen, ist der Staat willenlos den Zufällen der, um rein particulare Interessen kämpfenden Parteien ausgeliefert. Und alle Gefahren einer Parteiregierung, oder auch nur eines Parteieneinflusses, die in England durch die Unabhängigkeit der Kreis- und Ortsverwaltung und durch die vollendete Verwaltungsjurisdiction, sowie durch die Stellung des Oberhauses und des permanenten Beamtendienstes auf ein Minimum reducirt waren, steigern sich naturgemäß aufs höchste in einem polyglotten Staate, in dem, statt corporativer Unterlagen und gerichtlicher Begrenzung des Verwaltungsrechtes, die gesammte Verwaltung traditionell in der Hand eines Soldbeamtenthums liegt, wo, statt des praktischen selfgovernment mit seinen täglich zu erfüllenden Staatspflichten, nur Verwaltungsbezirke und von oben aus vollständig abhängige Beamte existiren. Wollen hier alle Augenblicke zufällige Majoritäten den ganzen Staat unmittelbar für sich umgestalten, so scheuen die Minoritäten hingegen keine noch so parlamentarisch unerlaubten Mittel mehr, sich solchem Beginnen entgegenzustellen. Ist auch die Krone stark genug zu erfolgreichem Widerstande gegen eine rein parlamentarische Regierungsweise, die die Staatsgewalt mit allen ihren ungemessenen Gewalten einer absolutistischen Verwaltung ausschließlich in den Dienst der gerade herrschenden Parteien stellen würde, so ist sie doch in ihrer zeitweisen Abhängigkeit vom Parlament genöthigt, je nach der jeweiligen Parteiengruppirung eine parteiische Regierung der anderen folgen zu lassen. Und der jedesmalige Systemwechsel bedeutet das stete Fortschreiten eines Zersetzungsprocesses, nicht nur des „Rechtsstaates“, sondern des „Staates“ überhaupt.

Im absoluten Staate, in welchem sich alle Staatsgewalt noch in persönliche Souveränität auflöst, kommen selbstverständlich die Staatsgewalten selbst noch zu keiner Entwickelung. Es gibt hier noch keine Regelung der Ausübung der Staatshoheitsrechte durch Gesetze. Statt Grundregeln zu schaffen, überwindet die Staatsverwaltung jedesmal das Hinderniß des Augenblickes durch Ausnahmsregeln, welche vorhandene Rechte unbedenklich vermindern oder vermehren, aufheben oder zu neuen umschaffen. Von bestehenden Verordnungen wird täglich eine andere Anwendung gemacht, die Regierung verfährt täglich ausnahmsweise anders als bisher in gleichen Fällen; um keine Rechtsgrenzen aufkommen zu lassen, läßt sie auch keines ihrer Rechte zu regelmäßiger Anerkennung gelangen; kurz, die Grenzen aller Gewalten bleiben dunkel, weil dies sowohl der „persönlichen" Regierung des Herrschers, als auch den Vortheilen der privilegirten Classe und der Bureaukratie entspricht. So lange alle öffentlichen Verhältnisse, vorbehaltlich der unter Gerichtsschutz stehenden Privatrechte, nach souveränem Ermessen geordnet werden, bildet sich also überhaupt noch kein festes öffentliches Recht; von der Nothwendigkeit, Staatsgewalten durch Gesetze zu normiren, ist noch keine Spur vorhanden. Bei dem unvermittelten Uebergange aus dem Absolutismus zu einer Parlamentsverfassung, wie dies besonders bei uns der Fall war, kann natürlich nicht dort, wo bisher noch jeder Sinn für eine Verwaltung nach Gesetzen gefehlt hat, mit einem Schlage zugleich ein Verwaltungsrecht geschaffen werden. Dem englischen Begriffe „der Regierung nach Gesetzen" schiebt sich hier darum von selbst der gänzlich verschiedene Begriff „einer Staatsverwaltung nach den Beschlüssen der zweiten Kammer" unter; der Verfassungsstaat steht hier, wo es kein entwickeltes

Verwaltungsrecht und keine Verwaltungsjurisdiction noch gibt, statt auf dem Grundsatze der Verantwortlichkeit der Verwaltung „nach den Gesetzen des Landes", auf „der politischen Ministerverantwortlichkeit", welche im Sinne der jeweiligen Majoritätsbeschlüsse den Apparat einer absolutistischen Militär-, Gerichts-, Finanz- und Polizeigewalt handhaben soll.

Wird die Staatsgewalt, wie schon gesagt, hier einestheils zur Dienerin der augenblicklichen Majoritätsinteressen, so können andererseits die Minister, auf ihre bloß politische Verantwortlichkeit hinauf, mit einer sicheren Majorität im Rücken, ihre discretionäre Gewalt so weit als ihnen, beziehungsweise der Majorität, beliebt, ausdehnen. Das Verordnungsrecht erhält den breitesten Spielraum und die wichtigsten Verhältnisse des öffentlichen Rechtes gestalten sich zunächst durch Regulativgewalten aus den Ministerien heraus. Geht das Wesen alles öffentlichen Rechtes, als der durch Gesetz und Rechtsspruch normirten Anwendung der Staatsgewalten, noch in den unbestimmten Begriff einer nur „politisch verantwortlichen Verwaltung" auf, so fehlen eben noch die festen Rechtsschranken der Staatsgewalt gegen die Einzelnen, oder auch gegen ganze Stämme und Nationalitäten, wenn die Bevölkerung in solche zerfällt. Es ist damit nicht nur eine unversiegbare Quelle der Mißhandlungen der Minoritäten durch die Majoritäten, der einen Nationalität durch die andere, und dadurch der ewigen Unruhe und Furcht, des gegenseitigen Neides und der Erbitterung, offen, sondern überhaupt die Verfassung selbst unausgesetzt in Frage gestellt. Wo sich Verfassung und Verwaltung nicht gegenseitig durchdringen, und zwar nicht nach einem mechanischen System der Theilung, sondern nach einem gleichmäßigen Entwickelungsgesetze, das die socialen und nationalen

Factoren, ihre staatliche Pflicht und politisches Recht, in Uebereinstimmung und damit zu allseitiger Anerkenntniß als öffentliches Recht bringt, dort muß jede sociale oder zunächst nationale Partei, wenn solche vorhanden sind, unausgesetzt trachten, sich ihr Uebergewicht durch Auslegung, Verbiegung oder Veränderung der Verfassung zu sichern. Wo ein entwickeltes Verwaltungsrecht und Institutionen von der Gemeinde herauf, die ein solches schaffen und fortbilden, fehlen, dort kann ein Parlamentswesen aus den grundsätzlichen Verfassungskämpfen gar nicht herauskommen. Und sind es da noch nationale Parteien, die um ihr primitivstes Recht, um ihr Volksthum, kämpfen, dann müssen Leidenschaft und Erbitterung den höchsten Grad erreichen, da es sich ja auch für jede Partei um ihr Höchstes, um ihr Volksthum und ihre Sprache, handelt. Das ist in seinem ganzen Umfange die bedauerliche Lage in Oesterreich.

Gerade durch seine verschiedenen Nationalitäten kommt hier der klaffende Widerspruch, den jede Parlamentsverfassung, ohne ausgebildetes Verwaltungsrecht und entsprechende Verwaltungsformation, enthält, so erschreckend deutlich zum Vorschein. Die so von oben bis zu allerunterst gehende große discretionäre Ministergewalt, die selbstverständlich dort, wo nur nach allgemein abstracten Verfassungsbestimmungen und Kammerbeschlüssen regiert wird, vorhanden ist, tangirt hier nolens volens immer wieder die verschiedenstämmige Bevölkerung an ihrer heikelsten Stelle, an ihrer nationalen Existenz; und doch ist gerade hier eine Einschränkung der ministeriellen Verordnungsgewalt unmöglich, da ein allumfassendes Gesetz, das sieben Nationen und Stämmen mit ihren schwankenden Forderungen ihr Recht in allen Verwaltungszweigen verbürgte,

nicht ausführbar ist, am allerwenigsten ausführbar durch ein, aus diesen sich widersprechenden Nationalitäten selbst hervorgegangenes Parlament. Das ministerielle Verordnungsrecht muß sich also als verbindlicher Staatswille praeter legem besonders auf diesem Gebiete behaupten, auf welchem es doch rechtlicher Normirung bedarf, aber an einem Gesetzesacte fehlt und zu einem solchen guterdings nicht kommen kann; und sind doch außerdem keine anderen Organe zur Bildung verwaltungsrechtlicher Normen in Betreff der Nationalitätenrechte vorläufig in Oesterreich vorhanden.

II.

Fehlt in Oesterreich neben der einen Voraussetzung englischer Parlamentsformen, der einheitlichen Nation, auch die andere einer Verwaltungsformation, die die einander widerstrebenden Nationalitäten im nachbarlichen Verbande zusammenfügte, im Dienste einer höheren Staatsidee vereinte, so ist im voraus klar, daß zunächst schon aus dem Verhältnisse der Nationalitäten und seiner Rückwirkung auf die Rechtsstellung der Einzelnen ein ewiger unlösbarer Streit hervorgeht.[10]) Mit dem § 19 der Staatsgrundgesetze, der die Gleichberechtigung der Volksstämme und aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben festsetzt, ist zwar grundsätzlich die

---

[10]) In Ungarn, wo die Verhältnisse überhaupt ganz anders liegen, konnte freilich das Verhältniß der Nationalitäten staatsrechtlich leicht geregelt werden, indem sich dort einfach die magyarische Nation (46 Procent der Gesammtbevölkerung) zur allein herrschenden, neben der allen anderen Nationalitäten nur sehr untergeordnete Rechtssphären eingeräumt wurden, aufwerfen konnte. Der ungarische Reichstag wird seine magyarische Majorität wohl nie verlieren.

Nationalitätenfrage geregelt, so weit sich dieselbe auf dem Verfassungsgebiete regeln läßt. Aber gerade aus dem Geiste der grundsätzlichen „Gleichberechtigung“ heraus, der gewiß in Oesterreich der allein herrschende sein kann und darf, ist es praktisch kaum möglich, durch ein detaillirtes Verfassungsgesetz all die wechselnden und widersprechenden Ideen und Forderungen aller Volksstämme zu umfassen. Angesichts der fortwährenden Veränderungen, denen die Stärke der einzelnen Volksstämme, ihre locale Verbreitung, ihre Culturstufe, ihre wirthschaftliche Macht u. s. w., unterworfen ist, könnte auch eine starre Fixirung am allerwenigsten, sowohl der Gerechtigkeit, als auch den Bedürfnissen des Staates und der Bevölkerung entsprechen. Ist demnach eine detaillirte verfassungsmäßige Regelung der Nationalitätenfrage unerreichbar, so ist freilich andererseits zuzugeben, daß innerhalb des § 19 der ministeriellen Willkür ein weiter Spielraum bleibt und alle daraus fließenden Aenderungen besonders hart von den Getroffenen empfunden werden. Und es muß weiter erkannt werden, daß eben auf diesem Gebiete unser fundamentloses parlamentarisches System selbst ministerielle Entscheidungen immer wieder hervorruft. Denn haben wir auch kein rein parlamentarisches Regime in dem Sinne, daß die Minister aus den Majoritäten des Reichsrathes gewohnheitsmäßig berufen werden, so ist doch die jedesmalige Regierung durch die Verfassung verpflichtet, sich die jährlichen Budgets und die von zehn zu zehn Jahren nothwendigen Recrutencontingente und Ausgleiche mit Ungarn vom Reichsrathe bewilligen zu lassen, welcher Pflicht sie offenbar ohne Unterstützung der Majorität im Reichsrathe nicht nachkommen kann. Daher sieht sich jede Regierung gezwungen, Wünsche und Forderungen der Majoritäten mehr oder weniger

zu erfüllen, und diese Wünsche und Forderungen zielen naturgemäß, da unser Reichsrath über die nationale Parteigruppirung nicht hinaus kommt, zunächst auf nationale Begünstigungen im Verordnungswege, erst im weiteren Verlaufe auf die entsprechenden Verfassungsänderungen. Alles in diesem System treibt die Parteien zu separatistischen Gelüsten, es züchtet geradezu den nationalen Particularismus, da es nirgends ein Gegengewicht enthält, keine Institutionen kennt, die dem, dem nationalen Parteienkampfe ausgelieferten Abgeordnetenhause gegenüber die Nationalitäten wieder in gemeinsamer Arbeit vereinen, sie zur Mäßigung, Versöhnung und zu einem gewissen Staatsbewußtsein hinüberleiten würden.

Nicht die Schwankungen der Regierungen, die Unfähigkeit der Staatsmänner, sind die Ursache des fortdauernden Streites der Nationalitäten, des ewigen Kampfes um die Herrschaft, sondern vor allem ist es das System selbst. Die Regierungen können innerhalb dieses Systems unternehmen und versuchen, was sie wollen, sie werden den endlosen Streit nicht schlichten. In einer gesetzgebenden Wahlversammlung, in der mehrere gleichstarke, national heterogene Elemente unvermittelt aufeinander prallen, kann es zu keiner ruhigen fortschrittlichen Entwickelung, sondern immer nur zu Explosionen und Katastrophen kommen. Und je mehr sich die Volksstämme als solche fühlen und ausbilden, je mehr sie sich zu vollwichtigen Nationalitäten entwickeln, desto heftiger werden die Kämpfe und Katastrophen ausfallen.

Die unausgesetzten Verfassungskämpfe in unserer constitutionellen Aera sind ein fortlaufender Beweis, daß bloß eine gemeinsame Wahlversammlung mit gesetzgebender Gewalt keine organische Verbindung unter den Nationalitäten erzeugt, hingegen zweifellos ihre centrifugale Tendenz bedrohlich vermehrt. Wohin hat seinerzeit die Einsetzung eines Reichsparlamentes geführt? Zweifellos zur Entfesselung leidenschaftlicher Erbitterung zwischen den Reichshälften. Auf das Octoberdiplom und später Februarpatent folgte naturnothwendig das Septembermanifest. Aus dem heraufbeschworenen Wirrwarr war nur durch eine vollständige Sistirung aller Verfassungszustände herauszukommen; auf dem Boden eines gemeinsamen Reichsparlamentes erwuchs die nationale Antipathie der Völker diesseits und jenseits der Leitha zu unüberwindlicher Stärke; hier reiften zunächst die weitgehendsten separatistischen Forderungen der Ungarn heran. Der unausweichliche Schluß war der Zerfall der Monarchie in zwei souveräne Reichshälften, der sicher auch ohne Königgrätz eingetreten wäre. Der unglückliche Krieg hat die staatsrechtliche Verwirklichung der bestandenen Entfremdung und Machtverhältnisse nur beschleunigt. Es war im Ganzen nur ein Beweis mehr für das, was die englische Rechtsbildung längst schon gelehrt hat. Nationen oder Nationalitäten, die nicht sonst schon im gemeinsamen Dienste einer Staatsidee verbunden sind und dortselbst ihre Gegensätze abgeschliffen haben, bloß von oben herab durch eine gemeinsame gesetzgebende Körperschaft vereinigen zu wollen, ist blanker politischer Unverstand, der höchstens noch verstocktem Manchesterliberalismus innewohnt. Der erfolgreiche Bestand jedes Parlamentes erfordert einen entsprechenden staatlichen Unterbau, der die einander widerstrebenden Gesellschaftsclassen erst im nachbarlichen Verbande zusammenfügt und im

Dienste der höheren Staatsidee vereint. Und je größer das Widerstreben der Classen oder gar Nationalitäten ist, die zu einem Staate gehören, desto mächtiger und umfangreicher muß jener Unterbau zur Zusammengewöhnung und Bildung politischer Grundsätze sein, um die erhaltende und fortschreitende Kraft der Staatsinstitutionen zu sichern.

Die weiteren Verfassungswirren im cisleithanischen Centralparlament, seitdem die ungarische Reichshälfte gänzlich abgefallen ist, zeigen nun abermals einen bedenklichen Parallelismus mit den Ereignissen, die sich seinerzeit um das Reichsparlament abspielten und zur Selbständigkeit Ungarns führten.

Das erste Ministerium unter der Decemberverfassung war das kurzlebige Bürgerministerium. Wie einst die Ungarn dem verstärkten Reichsrathe fern blieben, so blieben jetzt die Czechen dem österreichischen Parlamente fern. Trotz der Concession an die Polen unterlag jenes Ministerium bald dem vereinigten Ansturme der Slaven, Feudalen und Clericalen. Die einen opponirten den Staatsgrundgesetzen mittelst der Declaration, nach der die Länder der böhmischen Krone mit den übrigen Ländern nur die Dynastie gemeinsam haben sollten; es war die genaue Copie von Ungarns Vorgehen; die anderen ebenso heftig mittelst der päpstlichen Allocution, welche die Maigesetze als wahrhaft unselig, verdammenswerth und abscheulich verwarf. Nach dem Zusammenbruche des Bürgerministeriums versuchte Potocki durch eine Erweiterung der Länderautonomie die Nationalitäten zu befriedigen. Aber vergeblich, der Plan scheiterte, und es kam Hohenwart, der schließlich die 18 Fundamental-Artikel des böhmischen Landtages, die die Selbständigkeit Böhmens enthielten, der Krone zur Annahme empfahl. Aber damit hatte man sich zu weit auf einmal vorgewagt,

denn, anstatt daß es zur Krönung des böhmischen Königs kam, wie es fast schon schien, befestigte sich wieder, hauptsächlich in Folge ungarischen Einflusses, die Stellung der Deutschen: es kam das Ministerium Auersperg-Lasser. Dank der fortgesetzten Abstinenz der Czechen und jener Wahlreform, die die Beschickung des Reichsrathes durch die Landtage aufhob, genoß das Ministerium eine achtjährige Dauer. Aber es fehlte ihm nicht an mächtigen Gegnern, die den geeigneten Anlaß zu seinem Sturze, der sich endlich in der Kurzsichtigkeit der Verfassungspartei in Betreff der äußeren Politik Andrassy's ergab, richtig wahrnahmen. Durch die Verkennung der staatlichen Idee nach Außen büßten die Deutschen, die bisher in ihrer consequenten Vertheidigung der Verfassung als Reichspartei kat' exochen gelten konnten, ohne die mächtige Stütze Andrassy's auch den ferneren Einfluß im Inneren ein. Auersperg und Depretis mußten Taaffe weichen. Durch das Compromiß des Großgrundbesitzes und den nunmehrigen Eintritt der Czechen in den Reichsrath erhielten die Gegner der Verfassungspartei und auch der Verfassung selbst die Majorität. In diesem unerwarteten Scenenwechsel ergab sich aber noch etwas Neues: die Rechtsverwahrung der Czechen, unter der sie den factischen Boden des Parlamentes betraten. Auf der einen Seite gelobten sie Gehorsam gegen die bestehende Verfassung, in der von einer staatsrechtlichen Stellung des Königreiches Böhmen nichts enthalten ist; auf der anderen Seite hielten sie alle Rechtsansprüche der selbständigen Wenzelskrone, als ihre alleinige Rechtsüberzeugung, aufrecht. Trotz dieser offenen Verleugnung der giltigen Verfassung wurden sie eine der Regierungsparteien und setzten bald, ihrem darauffolgenden Memorandum gemäß, manche ihrer Wünsche in Bezug auf Schule und

Sprache durch. Die Regierung mußte jetzt nolens volens die Verfassung im Sinne der herrschenden Parteien, d. h. der principiellen Gegner der Verfassung, interpretiren, unbequeme Verfassungsparagraphe hinter Verordnungen verschwinden lassen. Die Folge eines Systems, in dem sich die Regierung die nothwendige Zustimmung der Parteien nur durch fortgesetzte einseitige Vergünstigungen erhandeln mußte, blieben nicht aus: die Begehrlichkeit der Parteien stieg im Maße der jeweiligen Errungenschaften, die nationalen Gegensätze spitzten sich schroffer zu als je. An Stelle der Versöhnung der Parteien, wie das Programm Taaffe's lautete, begann so recht erst die Aera der erbittertsten Kämpfe. Nachdem das unnatürliche System die gemäßigten Parteien in leidenschaftliche verwandelte, aus den Altczechen Jungczechen, aus den Liberalen Deutschnationale erstehen ließ, und das Ministerium innerhalb der Verfassung keine Concessionen mehr zu vergeben hatte, kam freilich der Appell an die bereits vollständig verdrängten gemäßigten Parteien zu spät. Es blieb schließlich nichts übrig als alle Parteien in ihrem nationalen Besitzstande zu erschüttern. Das Mittel hierzu war eine radicale Wahlreform. Als aber Taaffe mit einer solchen hervortrat, schlossen sich rasch in dieser kritischen Situation diejenigen Parteien, die von seiner Wahlreform am meisten zu fürchten hatten, zusammen, es entstand jene Coalition, wobei jeder Theil für sich wohl dachte, „die Noth bringt Einem zu seltsamen Schlafgesellen“. Dieser seltsamen Coalition war nur kurze Zeit beschieden, sie mußte sich bald an ihrem negativen Zwecke und Inhalt verbrauchen. Man coalirte sich nur, um die Wahlreform zu verhindern; denn die Erklärung des Ministeriums, die Wahlreform bald durchzuführen und dabei den Coalitionsparteien den nationalen

Besitzstand unangetastet zu lassen, war doch ein unerfüllbares und darum die Wahlreform selbst negirendes Versprechen. Das furchtsame Coalitionsministerium wurde nun von einem vielleicht zu kühnem Ministerium abgelöst. Badeni führte die Wahlreform ohne Furcht — wenn auch unter manchem Tadel — munter durch.

Ein neues Abgeordnetenhaus auf Grund einer erweiterten Wahlberechtigung und unter den aufs äußerste gespannten nationalen Aspirationen kam zu Stande. Drehen sich bei jeder Neuwahl die Bewerbungen um einen Parlamentssitz um vielbedeutende Versprechungen, wie sie den nächsten Vortheilen und Lieblingsvorstellungen der Wählerschaft entsprechen, so war unter den diesmaligen Umständen im voraus klar, daß sich das an sich naturgemäße Ueberbieten ganz besonders hoch versteigen würde, ein Ueberbieten ohne Rücksicht auf die Grundlagen der Verfassung, ohne Rücksicht auf den Reichsverband. Ein um Vieles unbändigeres und in sich zerfahrenes Haus mußte die Folge sein, und mit einem solchen, um Staat und Reich unbekümmerten Hause sollte in kürzester Zeit der Ausgleich mit Ungarn vereinbart werden. Welch Anreiz für rein nationale und engste Particularinteressen verfolgende Parteien, ihre Stimme dem um sie werbenden Minister möglichst theuer zu verkaufen! Inmitten der Maßlosigkeit und Zerfahrenheit solcher Parteien ist es jeder Regierungspolitik unmöglich, das dauernd sittliche Wesen des Staates wahrzunehmen und zu begründen, sie kann nur Stimmenarithmetik mit Bezug auf die im Augenblicke unerläßlichen Maßnahmen treiben. Eine neuerliche Sprachenverordnung war das scheinbar bequeme Mittel zur Gewinnung der Czechenstimmen, die Badeni zu einer Majorität für den ungarischen Ausgleich unbedingt benöthigte. Aber der nunmehr

ausbrechende Kampf der Deutschen gegen diese Sprachenverordnung überbot, gegen alle Erwartung, alles bisher Erlebte: er erwuchs zu einer Krisis, die tief bis an die Wurzeln und Fundamente des Staates griff. Die erste formale Grundbedingung alles Parlamentarismus, die Entscheidung der Majorität, erschien negirt. Nicht mit Mitteln der Vernunft, mit Mitteln der Gewalt ist von Seite der Minorität jede parlamentarische Thätigkeit unmöglich gemacht, die dem Staate verfassungsmäßig unerläßliche Parlamentsfunction verhindert worden. Es zeigte sich, daß schließlich jede Minorität Obstruction in einer Weise treiben könne, um ein Parlament beliebig zu lähmen, und daß dagegen keine Geschäftsordnung mehr, es sei denn, sie erschlüge selbst den hergebrachten Parlamentarismus, Hilfe zu bringen vermöge. Die Halt- und Charakterlosigkeit, die Planlosigkeit, das Unzusammenhängende, stetig Widersprechende in den Einfällen, Ideen und Vorschlägen, die seitdem unser Parteileben beherrschen, ist nur der deutliche Ausdruck der einfachen Wahrheit, daß kein Staat mehr durch das parlamentarische Zusammenwirken solcher Parteien — und nach ihren Meinungen — erfolgreich regiert werden könne.

Ueberzeugender als durch die Leidensgeschichte unseres kurzen Verfassungslebens kann schon unser Parlamentarismus nicht mehr ad absurdum geführt werden. Nicht der betreffende Minister oder die betreffende Verordnung trägt die Schuld an dieser oder jener kritischen Situation, sondern immer nur das System, das englische Parlamentsformen auf eine Bevölkerung, die in Nationalitäten gespalten und durch keine

entsprechende Verwaltungsformation in sich verbunden ist, anwendet. Dieses System muß heute oder morgen, sei es dieser oder jener Minister, seien es diese oder jene Maßnahmen, immer wieder zum gleichen Schlusse führen. Eine gesetzgebende Wahlversammlung, wie unser Abgeordnetenhaus, entfesselt naturgemäß das ganze Maß der in der Gesellschaft vorhandenen Gegensätzlichkeit; und da sich nirgends ein Gegenorganismus zur Milderung dieser Gegensätze findet, so kann auf die Dauer keine Kunst eines Staatsmannes ausreichen, um die grundsatzlosen, disparaten Elemente und Strömungen zu conglomerirten Majoritäten zusammenzufassen. Das „Sichfestrennen" in den Egoismus der nächsten nationalen Interessen gilt für identisch mit der Festigkeit politischer Ueberzeugungen, je bornirter, desto gesinnungstüchtiger. In Abhängigkeit von solchen Parteien ist die Regierung keines Staates, am allerwenigsten unseres Staates, zu führen, weil gerade die Dinge, in die diese Parteien zu allererst hineinreden, niemals nach den zufälligen Eindrücken und kurzsichtigen Vorurtheilen von nationalen Parlamentscotterien behandelt werden dürfen: die Wahrung des Staatsinteresses in unserem Verhältnisse zu Ungarn, die Wehrkraft des Landes und seine Interessen im Staatenverbande und endlich die gesammte dauernde organische Gesetzgebung überhaupt. In allen diesen Stücken ist es thatsächlich den Regierungen von Jahr zu Jahr schwieriger — und heute bereits unmöglich — geworden, das staatlich Nothwendige verfassungsmäßig durchzusetzen. Ist man schon zur Sprengung der Reichseinheit, ja gegenwärtig fast schon zur Sprengung des Dualismus gelangt, so wird es zweifellos auch noch, wenn es auf diese Weise weiter geht, zur Föderalisirung Cisleithaniens kommen. Wie sollen dann erst unsere Völker den europäischen Wettbewerb bestehen!

Unsere erste Kammer ist — wie schon angedeutet wurde — nur ein historisches und staatsrechtliches Mißverständniß; in derselben hat nicht, wie im englischen Oberhause, ein Adel, der gewohnheitsmäßig die Regierung des Landes durch Ehrenämter der Kreisverwaltung führt, Platz gefunden, sondern Adelstitel, anomale Besitzweisen und Privatpersonen, die in keinem Zusammenhange mit der politischen Verwaltung des Landes stehen. Es ist die Incorporation besonderer Besitzclassen und gesellschaftlicher Privatverhältnisse und als solche nur eine Opposition mehr gegen den Staat, anstatt eine Verbindung zwischen Staat und Gesellschaft zu sein. Statt ein fester Träger des öffentlichen und Privatrechtes zu sein, ist ein so gestaltetes Herrenhaus immer geneigt, feudale Interessen über alle Postulate des modernen Staates zu setzen. Obwohl seine Mitglieder keine persönlichen Pflichten im Staate repräsentiren, stellen sie doch die Hälfte der Gesetzgebungs- und Besteuerungsgewalt dar und können jederzeit ein vollgiltiges Veto einlegen gegen jede den Bedürfnissen der Zeit entsprechende Fortbildung des öffentlichen Rechtes.

Neben einer solchen ersten Kammer steht eine zweite, in der die durch nichts geläuterten und gemäßigten, vor allem nationalen Gegensätze direct aufeinanderprallen. Erfahrung und Logik zeigen, daß je maßloser und rücksichtsloser eine Gruppe gegen alles im Gesammtinteresse Liegende auftritt, desto gesinnungstüchtiger" nach unten und „gefürchteter" nach oben erscheint sie; und beide Wirkungen schrankenloser Unbändigkeit sichern ihr bei der, durch sie am ehesten in Verlegenheit gesetzten Regierung die Erhörung ihrer Forderungen. Also Maßlosigkeit und Rücksichtslosigkeit der Parteien sind naturgemäß im steten Zunehmen begriffen; und sie steigern sich

unausweichlich bis zu jenem Grade, bei welchem die Möglichkeit, mit einem solchen Staatskörper überhaupt noch zu regieren, gänzlich aufhört. Die Unfertigkeit und der innere Widerspruch unserer Verfassung stellt den Staat als solchen bereits in Frage; man hat das Parlament im Interesse der Centralisation gegründet, und erlebt, daß es eine wahre Brutstätte decomponirender Nationalitätenpolitik ist und nur föderalistische Tendenzen fördert. Statt ein einigendes Band der österreichischen Völker zu sein, hat es die nationalen Leidenschaften erst recht angefacht, die Parteien zu härtester Sprödigkeit gestählt. Dreißig Jahre haben genügt, die Voraussetzungen der Decemberverfassung vollständig zu verschieben. Die Gleichberechtigung, welche die verschiedenartigste Deutung zuläßt, als oberstes Princip der Verfassung zu erklären und zugleich die Verwirklichung dieses Principes einem Parlamente, das direct aus den Privatkreisen der gemischtsprachigen Gesellschaft hervorgeht, anheimzustellen, hieß, die Gleichberechtigung ausschließlich zu einer Machtfrage unter den Parteien zu machen.

Die Decemberverfassung beruhte auf dem Gedanken, in Oesterreich eine dem ungarischen Reichstage ebenbürtige Institution zu Stande zu bringen. Der ungarische Reichstag schöpfte seine Kraft aus der seit altersher in Ungarn herrschenden magyarischen Rasse; ihre Macht war groß genug, den Widerstand der Nebenprovinzen und der nichtmagyarischen Stämme jederzeit zu brechen. Im österreichischen Reichsrathe sollte nun den Deutschen eine — wie man meinte — für das Reich geradeso unentbehrliche Stellung, wie sie drüben

den Magyaren zukommt, dauernd gesichert werden.[11]) Durch die Lasser'sche Wahlreform glaubte man das Ziel annähernd erreicht zu haben. Neben den durch die Städte und Handelskammern bevorzugten Deutschen, die schon aus wohlverstandenen nationalen Interessen dem österreichischen Standpunkte zugewendet sind, sollte sich aus der besonders starken Vertretung des auch zumeist deutschen Großgrundbesitzes eine fest geschlossene Mittelpartei, als zuverläßlichste Stütze jeder Regierung, den divergirenden nationalen Tendenzen gegenüber bilden. Der Großgrundbesitz sollte die Entscheidung der wichtigsten Fragen in Händen haben, überhaupt den Charakter des Parlamentes bestimmen; sein Votum sollte immer maßgebend sein, da seine 65 Stimmen, über die er nach dem Wegfalle der Polen verfügte, bei der Gesammtzahl von 353 Abgeordneten, die sich dann in Parteien von ziemlich gleicher Stärke gegenüberstehen, ausschlaggebend sein müßten. Mochte anfangs diese Rechnung auch leidlich stimmen, auf die Dauer konnte sie nicht Stand halten dem naturgemäßen Zersetzungsproceß, dem alles Parteiwesen, das sich ausschließlich auf rein private Gesellschaftsgruppen gründet, unterworfen ist. Aus den verschiedenartigsten, sich durchkreuzenden Ansprüchen der Einzelnen und Classen geht bald eine Summe von Vorstellungen hervor, die in ein und derselben Partei nebeneinander keinen Platz mehr haben: die Zerbröckelung oder der Zerfall der Partei, oder wenigstens ihre Lähmung nach außen, ist die unausweichliche Folge. Dieser

[11]) Ein Sieg der Slaven diesseits bliebe keinesfalls ohne Einfluß auf die zahlreiche slavische Bevölkerung jenseits, er müßte diese zum Widerstande gegen die Magyaren aufreizen.

Proceß vollzieht sich in jeder Partei um so schneller, ein je schwächerer Druck von außen durch andere Parteien auf sie ausgeübt wird. Und so dürfte wohl auch die Abstinenz der Czechen nicht wenig zur raschen Zersplitterung der Verfassungspartei beigetragen haben.

Als sich das Ministerium Auersperg an seinen zwei letzten schwierigsten Aufgaben, an der Verlängerung des Ausgleiches mit Ungarn und der bosnischen Occupation, glücklich „zu Tode gelebt" hatte, war es auch mit allem Zusammenhalt unter den „Verfassungstreuen" zu Ende. Der Großgrundbesitz ging in den nationalen Parteien auf, und unter den Deutschen war von einer geschlossenen Haltung längst keine Spur mehr. Es spielte hier auch der seitdem zunehmende Antisemitismus eine große Rolle. Sind unter der einen Hälfte der Deutschen alle Schattirungen des Liberalismus, die radicalste Gesinnung meist unter den Juden, vertreten, so empfängt die andere Hälfte ihre politische Gesinnung von clericalen Wortführern. Hat der Liberalismus die Juden aus dem Ghetto befreit, was gewiß hoch an der Zeit war, so erwächst doch wieder aus den von seinen begeisterten Anhängern zu weit getriebenen Manchestertheorien, rückwirkend, der Antisemitismus unter denjenigen Classen, die im wirthschaftlichen Kampfe zu unterliegen beginnen. Die Concurrenz, die der Jude im Geschäftsleben bietet, ist eine zu überlegene; die natürliche Auslese hat ihn zu einem mächtigen, angreifenden und siegenden Concurrenten in den einträglichsten Geschäfts- und Berufszweigen gemacht. So ist zunächst der Antisemitismus zum politischen Programm der täglich mehr herunterkommenden Mittelstände geworden. Mit dem Zerfalle der Deutschen in deutsch-nationale, antisemitische und clericale Fractionen und dem Abfalle des Großgrundbesitzes

von der einstigen Verfassungspartei hatten die Gegner der Verfassung die Oberhand gewonnen und jedes Ministerium — schon seit Taaffe — mußte sich seine unentbehrliche Reichsrathsmajorität mehr oder weniger aus ihren Reihen schaffen. Mit dieser Veränderung hat die Decemberverfassung ihre eigentliche Stütze verloren. Die nationalen Parteien benützen jede Waffe nur zum Angriffe auf die Verfassung; sie halten als obersten Grundsatz fest, daß ihre besonderen Interessen allen anderen vorangehen müssen, die Freiheit nur im nationalen Gewande für sie annehmbar sei.[12]) Daß der Großgrundbesitz und besonders der böhmische Hochadel auch, statt der ihm zugedachten Vermittlerrolle (mäßigend nach rechts und links einzuwirken) in nationale Bahnen eingelenkt hat, ist nur zu begreiflich bei der schon erwähnten Kastenstellung, die der Adel bei uns noch einnimmt. War der Adel natürlich vom Anfange an allen liberalen Grundsätzen der Verfassung feindselig, so mußte ihn die kurze Aera liberaler Gesetzgebung hinreichend belehren, daß seine Sonderrechte bei voller Activirung der

---

[12]) Und wie alle slavischen Völker der Monarchie ihre nationalen Tendenzen als leitende Richtschnur ihrer politischen Action im Auge haben, um Staat und Reichsverband unbekümmert, ebenso repräsentiren die Deutschen mit ihrem Centralismus im Grunde nicht den staatlichen Gedanken, wie heuchlerische Sophistik vorgibt oder naiver Unverstand noch glaubt, sondern nur ihre particularen Interessen, nur ihre auf den Centralismus gestellte Herrschaft über die anderen Völker. Der Centralismus der deutschen Parteien ist um kein Haar weniger staatswidriger und gerechtigkeitsfeindlicher, wenn es darauf ankommt, als der Föderalismus der anderen. Beide sind die seit 30 Jahren üblichen Schlagworte, unter denen sich ausschließlich nationale Aspirationen verbergen, um die sich der durch das Parlament eröffnete Kampf, ob ein deutsches oder slavisches Oesterreich, in steigender Hitze bewegt.

Verfassung kaum haltbar wären. Schon der Artikel 2 des Staatsgrundgesetzes, nach welchem alle Staatsbürger vor dem Gesetze gleich sind, widerspricht zu sehr seiner historischen Stellung und den bisher erhaltenen Standesrechten, als daß er sich die Vertheidigung von, für ihn so zweifelhaften Grundsätzen gegen die nationalen Strömungen besonders angelegen sein lassen sollte. Seinen Kastenrechten droht allerdings mehr von einer socialen Gesammtentwickelung im fortschrittlichen Sinne, als von dem zunächst alle Entwickelung hemmenden Nationalitätenstreit — ob auch seinen wahren materiellen Vortheilen, vor allen seinem ererbten bedeutenden Grundbesitze, ist eine andere Frage. Endlich sei noch inmitten dieser Parteienbewegung der Stellung der katholischen Kirche, als eines wichtigen politischen Factors in Oesterreich, gedacht.

Niemand, der die Geschichte kennt, wird in Abrede stellen, daß sich auf niedrigeren Bildungsstufen die katholische Kirche jederzeit als eifrige Vertreterin des Fortschrittes bewährte. Sie hat in ihrem Kampfe um die oberste Macht überall den Druck des weltlichen Despotismus erleichtert, den Uebergang von der Sklaverei zur Leibeigenschaft, von der Leibeigenschaft zur Freiheit vermittelt. So lange es sich nur um Milderung der Knechtschaft handelt, so lange ist die katholische Kirche zweifellos stets eine mächtige Vorkämpferin für das Volk. Anders verhält es sich in den modernen politischen Kämpfen, die darauf zielen, überall die wahren Bedürfnisse des Volkes zur Grundlage des Staatswillens zu machen. Mit dieser Richtung der neueren Politik stehen Ueberlieferungen und Lehren der katholischen

Kirche, die ausschließlich auf dem Autoritätsprincipe beruht, nicht mehr im Einklange: sie will ihr Dogma, wenn es noth thut, auch mit Gewalt durchsetzen, und alles, was sie für Irrthum ansieht, mit Gewalt unterdrücken. Sie tolerirt daher immer nur ein politisches System, das ihr hierzu die Möglichkeit bietet, und versucht dann innerhalb eines solchen Systems die Suprematie über den Staat zu erlangen.[13]) Alle großen Culturländer Europas — mit Ausnahme Spaniens — haben sich darum rechtzeitig dem Einflusse der römisch-katholischen Kirche entzogen und ihre Politik in allen Stücken verweltlicht. Eine zwingende geschichtliche Logik zeigt überhaupt, daß sich nirgends die katholische Kirche in der bevorrechteten Stellung einer Staatskirche, ohne die völlige Trennung des kirchlichen Beamtenthums von Rom, zu erhalten vermochte. So ist aus der römischen Staatskirche die englische und die russische hervorgegangen, das Haupt des Staates ist zugleich das Haupt der Kirche geworden. Nur im katholischen Oesterreich versuchte die Curie, unterstützt durch den mächtigen Adel, mittelst des Concordates das Unmögliche zu verwirklichen, nämlich die päpstliche Kirche mit den vollen Rechten einer Staatskirche auszustatten. Die gesetzliche Gleichstellung der anerkannten Kirchen und Confessionen wurde aufgehoben, in Ehe- und Unterrichtssachen und in der Verwaltung des gerade hier auch ungeheueren Kirchenvermögens dem staatlichen Rechte das canonische substituirt. Es war dies ein Anachronismus ärgster Art in einer Zeit, wo in allen großen Culturstaaten längst die gleiche feste Unterordnung aller Kirchen unter eine einheitliche

---

[13]) Vgl. Schönberg's Handbuch der politischen Oekonomie (Jolly's Unterrichtswesen).

Staatsgewalt, als die unumgängliche Grundlage des Religionsfriedens, der Universität und Schule, der geistigen Freiheit und Entwickelung, erkannt worden ist. Im modernen Staate bedarf der Mensch neben der religiösen Ausbildung, neben der Belehrung über Gott und Moral, vor allem der Ausrüstung mit nützlichen Kenntnissen und der Uebung des Verstandes. Auf primitiven Culturstufen, wo die geforderte weltliche Bildung von geringer Ausdehnung ist, kann die Kirche den religiösen und weltlichen Unterricht noch zugleich versorgen; haben sich aber die weltlichen Fächer zu so überwiegender Wichtigkeit, wie es zweifellos in der Neuzeit der Fall ist, entwickelt, so vermag die Kirche, für die der weltliche Unterricht immer Nebensache oder Mittel zu ihrem Zwecke bleibt, nicht mehr die Ertheilung beider Arten von Unterricht zu leisten oder auch beide zugleich zu beaufsichtigen, ohne wesentlichen Culturschaden für das Volk. In der ihr überlassenen Schule lehrt die Kirche, daß sie nicht nur dem Staate übergeordnet, sondern auch allein seligmachend sei; aus dieser Schule gehen Generationen hervor, die die Unduldsamkeit für ihre höchste Aufgabe halten. Und doch ist es gerade in einem Reiche mit verschiedenen Nationalitäten, mit so scharfen nationalen Gegensätzen wie in Oesterreich, womöglich noch dringender als anderswo geboten, Licht und Duldsamkeit zu verbreiten. Nur Wissen und wachsende Einsicht können die nationalen Antipathien der Volksstämme schwächen, und ihnen begreiflich machen, daß die Liebe zu ihrem Volksthum nicht nach dem Hasse gegen die fremde Nationalität zu messen sei; daß das Wohlergehen des eigenen Volkes nicht die Unterdrückung des anderen, sondern entschieden das Gegentheil erfordere. Nirgends ist die Verbreitung des allgemeinen Principes bedingungsloser Duldsamkeit gerade zur

Einführung und Erhaltung freierer Verfassungsformen wichtiger als hier.

Ist das einstige Concordat auch längst aufgehoben, so dürfte doch der durch jenes herbeigeführte vermehrte Einfluß dogmatischen Geistes in unserer Generation kaum noch überwunden sein. Nunmehr hat sich aber die Kirche unter unserer Parlamentsverfassung wieder als große politische Partei constituirt und verfolgt selbstverständlich ihre speciellen Interessen in jenem Geiste religiöser Unduldsamkeit, der alle weltlichen Verhältnisse bis zu den äußersten Consequenzen, ohne Rücksicht auf die daraus sich ergebenden Folgen, in seine Machtsphäre zu ziehen strebt. Ueberall, wo die Kirche zur politischen Partei wird, treten die religiösen Ideale in offenen Kampf mit der bestehenden Staatsgewalt. Besonders groß aber wird eine solche Spannung zwischen Kirche und Staat unter einer parlamentarischen Verfassung: hier wird die Opposition der Kirche um so gefährlicher, nicht nur durch die naturgemäße Abneigung des Clerus gegen eine Unterordnung unter Parlamente und ihre wechselnden Majoritäten, sondern auch durch den Mißbrauch der niederen Geistlichkeit als bequemes Instrument zur Verbreitung politischer Parteilehren. In England hat darum ganz folgerichtig die parlamentarische Entwickelung zur einheitlichen nationalen Staatskirche geführt. Mit dem der Krone dann subordinirten kirchlichen Beamtenthum, dem das ganze Laienthum in kirchlichen Dingen untergeben ist, treten alle Unterthanen noch in ein neues Subjectionsverhältniß zur Krone; die Krone wird gleichsam doppelt mächtig. Jetzt erst unter dem Einen Oberherrn ist der Friede zwischen Staat und Kirche ermöglicht, die Stellung der Kirche auch im parlamentarischen Staate vor dem Einflusse wechselnder parteiischer

Majoritätsregierungen sichergestellt. Das Bekenntniß zur Staatskirche bleibt in England die Vorbedingung für Parlament und obrigkeitliche Aemter. Das tiefdurchdachte System der Testacte hat den Bund der Staatskirche mit dem Staate auf alles, worauf politischer Einfluß im Lande beruht, weislich ausgedehnt. So wie in England das tief verflochtene Gegenseitigkeitsverhältniß zwischen Kirche und Staat, zwischen Geistlichkeit und regierender Classe, in welchem sich die Kirche auch die Selbständigkeit des Lehramtes wahrte, eine der Grundbedingungen seines Parlamentarismus war, so wird die mächtige, aber außerhalb aller weltlichen Parlamentsverfassung stehende, katholische Kirche bei uns stets ein nicht zu überwindendes Hinderniß für jede nur von oben aufgesetzte parlamentarische Ordnung sein. Ihr Kampf um ihre Rechte und Dogmen wird immer auch noch religiöse Wirren, die die heftigsten Leidenschaften entfesseln, in das Durcheinander unserer, sonst schon überaus scharfen Parteiungen bringen. Zu den innerlich widerstrebenden nationalen Gruppen und socialen Besitzweisen werden auch noch religiöse Gegensätze treten, die jeden Versuch erfolgreicher und dauernder Vereinigung Aller zu parlamentarischen Körpern nicht wenig erschweren. Alle die Veränderungen seit der Decemberverfassung, beziehungsweise die seitdem verschärfte Feindseligkeit und das erbitterter Auseinanderstreben der Parteien, ja unsere ganze unpolitische und unstaatliche Parteibildung selbst sind nicht durch Zufall oder besonderes Ungeschick der leitenden Personen eingetreten, wie die dem nächsten Nutzen zugewandte und an Oberflächlichkeit unerreichbare Tagespresse so oft behauptet, sondern die natürliche Folge einer Parlamentsverfassung ohne die dazu nothwendige Stellung der Kirche und des Adels, ohne die ent-

sprechende Grundlage eines Verwaltungsapparates, der vorerst die nationalen Parteien und socialen Classen in gemeinsamer Staatsarbeit vereint, ihre Gegensätze herabmindert und fortlaufend in allem ein Staatsbewußtsein erzieht und kräftigt. Hier bedeuten Kirche und Adel, Krone, Verfassung und Gericht, schließlich auch Bürgerthum und Volk, etwas ganz Anderes als in England, und darum wird man weder die von dorther entlehnten Parlamentsformen, noch sich untereinander je verstehen.

Das englische Parlamentsregiment, das uns noch immer als höchstes Muster vorschwebt, hat sich in engster Correspondenz mit der englischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts fixirt, unsere heutigen österreichischen Verhältnisse stehen in dem denkbar größten Contrast zu all den wesentlichen Grundbedingungen, unter denen dort der Parlamentarismus erfolgreich sein konnte. Dort gab es nicht nur Eine Nation, sondern sogar nur Eine regierende Classe, ohne alle wirthschaftlichen oder religiösen Gegensätze. Dort war die Einheit der nationalen Kirche im nationalen Staate, die stete Verbindung der Staatshoheitsrechte durch das System des selfgovernment, die vollständige Regelung aller Staatshoheitsrechte durch Gesetze, gesichert, so daß der unmittelbare Einfluß der Majoritäten auf die Staatsregierung nur ein sehr beschränkter sein konnte und jedenfalls erst anfing, nachdem alle Fragen des Rechtes, der Gleichheit und der gleichen Anwendung des Rechtes schon gelöst waren.[14])

[14]) Gneist.

Wer das bestehende Landesrecht, die nationale Kirche und sämmtliche Grundlagen des bestehenden Staates nicht anerkannte, oder dieselben erst nach seiner individuellen Ansicht ummodeln möchte, fand keinen Eintritt ins Parlament. So beruhte die englische Parteibildung vorweg auf der Erledigung aller fundamentalen Fragen der Kirche, des Staates und der Verwaltung, während bei uns gerade ausschließlich diese allerersten Grundlagen als Ausgangspunkte der Parteibildung und der Parteiprogramme dienen. Darum muß Oesterreich unter seinem Parlamentarismus von einer Wandlung der anderen verfallen, zwischen einem Bürgerministerium und einem Faschingsministerium, zwischen einem Auersperg und einem Badeni hin und her schwanken. Und gewiß hätten sich die Umwälzungen und Systemwechsel noch gehäuft und vergrößert, wenn dazwischen nicht der politische Cincinatus „Taaffe" die verschiedenen Parteien 14 Jahre lang meisterhaft hinzuhalten verstanden hätte. Freilich mußten die beiden Parteien, die sich hauptsächlich von ihm einlullen ließen, ihre Schläfrigkeit nachher büßen und sattelfesteren Parteien weichen, so daß heute auch ein zweiter Taaffe nicht mehr möglich wäre. Nach dieser künstlichen Ruhepause sind die alten Verfassungskämpfe wieder in verjüngter Heftigkeit ausgebrochen. Unser Constitutionalismus hat uns keine ruhige, stetige Entwickelung gebracht; das „Provisorium" hat während des ganzen Zeitraumes nicht aufgehört. Das Suchen nach der richtigen Verfassung steht unausgesetzt auf der Tagesordnung. Auch jetzt rüstet man von allen Seiten wieder einmal, um die gerade giltige Verfassung zum Sturze zu bringen und den Staat — wie sich schon ein 1848er Parteiführer bezeichnend genug ausdrückte — „neu" zu construiren.

Als ob es wirklich darauf ankäme, wo die Grenzscheide zwischen der jetzigen Reichsraths- und Landtagscompetenz gezogen werde. Je competenter die Landtage werden, ein desto dankbareres Feld für staatsrechtlichen Zwist und Streit werden sie abgeben, desto häufiger werden sich dann eben dieselben Parteienkämpfe, die sich jetzt im Centralparlament zutragen, dort abspielen. Aber ist damit etwas gewonnen? Hat Oesterreich nicht auch nach dieser Richtung schon eine erkleckliche Erfahrung hinter sich? Kommt aus den, den staatsrechtlichen Zänkereien ausgelieferten 17 Landtagen am Ende in Summa nicht noch mehr „Staatsfeindliches" und „Staatswidriges" heraus, als derzeit aus dem einen Abgeordnetenhause! Die Unbeständigkeit und Zerfahrenheit unseres öffentlichen Lebens kann damit am allerwenigsten geheilt werden: sie liegt nicht in der größeren oder kleineren Competenz des Reichsrathes und umgekehrt der Landtage, sondern schon in dem Geiste solcher Repräsentationskörper selbst, die zu ihrer Unterlage nur Wahlkörper haben, die beliebig geographisch abgegrenzt, ohne jeden innerlichen Zusammenhang, sind. Unter dem Drucke rein egoistischer und kleinlicher Motive erfolgt hier die Wahl von Männern, die aus dem Alltagsleben heraus, an dessen Sorgen und Interessen sie fort mit ihrer ganzen Existenz gebunden bleiben, plötzlich für eine kurze Zeitdauer berufen werden, für sich und andere bindende Gesetze zu geben. Diesen Männern fehlen nicht nur in den meisten Fällen die zur Gesetzgebungsarbeit nöthigen Kenntnisse, sondern immer jene Mäßigung und Besonnenheit, die nur persönliche Bethätigung im Staatsleben erzeugt. Von ihnen sind nur Gesetze oder Abstimmungen zu erwarten, die ihren eigenen unfertigen oder verbohrten Anschauungen, ihren beschränkten nationalen oder wirthschaftlichen Interessen und denen

ihrer Wähler entsprechen, nie aber dem Sinne fürs Große und Ganze, der Rücksicht auf das öffentliche Wohl. Dem Staatsinteresse das eigene Interesse zurückzusetzen, fehlt ihnen häufig das Verständniß, jederzeit aber die Neigung und Hochherzigkeit. Zum überlegenen Führer, dessen Druck die Anderen willig folgen, wirft sich nur derjenige auf, der am rücksichtslosesten und einseitigsten die Particularinteressen vertritt. Der Kampf und Streit unter ihnen dreht sich nie um politische Grundsätze, wie sie der Staat zu seiner Fort- und Umbildung braucht, sondern nur um ihre nächsten Classen-, Kasten- und Rasseninteressen. Ihr ganzer Widerstreit ist so recht der fortlaufende Ausdruck der Eifersucht, der Habgier und des Neides unter ihnen. Selbst wenn sie einzelne Gebrechen des Staatswesens erkennen, so sind sie, deren Blick stets nur auf ihre nächste Conjunctur, nie auf das dauernde sittliche Wesen des Staates gerichtet ist, nimmer im Stande, demselben abzuhelfen. So lange die Gesetzgebung, diese wichtigste Staatsfunction, von Vertretungskörpern solcher Art geübt wird, müssen Einseitigkeit und Haß, Verlogenheit und Unstetigkeit im öffentlichen Leben immer zunehmen, hingegen die Berücksichtigung der genuinen Wohlfahrt, der wahren Staatsinteressen, immerfort abnehmen.

Der unausbleibliche Erfolg des Einflusses der modernen Industriegesellschaft ist auch in England — wie schon kurz erwähnt wurde — die Verschiebung der eigentlichen Grundlage der Parlamentsverfassung. Die alten Gemeindeschulzen sind jetzt durch ein Gendarmeriecorps, die ehrenamtliche Gemeindearmenverwaltung durch zehntausend gezahlte Buch-

halter und Schreiber verdrängt. Während die Aufsichtsinstanz durch Regierungscommissarien und Ministerialrescripte immer weiter um sich greift, ziehen sich die besten Kräfte aus dem Ortsgemeindeleben zurück. Die neuen Wählerschaften, die ihr leicht erworbenes politisches Recht ohne Verantwortung ausüben und es als einen selbstverständlichen Antheil am Staate betrachten, verkennen und verleugnen immer mehr die sittlichen und geistigen Potenzen im Staatsleben. Entarten so von unten herauf die Institutionen, die den wahren Unterbau der englischen Parlamentsverfassung bilden, so bleibt natürlich die nothwendige Rückwirkung auf das Unterhaus, auf die Parteibildung und auf die Stellung der leitenden Staatsmänner nicht aus. Unter dem neuen selfgovernment, das zum Theile schon die Caricatur des alten ist, sind die disparaten Elemente des Unterhauses täglich schwerer zu Majoritäten zusammenzufassen. Die „Parlamentsmaschine" ist vom Grunde aus erschüttert.

Wenn dies Alles in England schon eintrifft, weil sich der parlamentarische Parteienkampf unfähig erwies, die organischen Grundlagen des Staates mit Bezug auf die riesenhafte Umgestaltung aller erwerbenden Arbeit entsprechend umzubilden, wie soll dann gar in unseren Verhältnissen, bei einer national und social gleich zerrissenen Bevölkerung, aus dem unmittelbaren politischen Parteikampfe heraus, den unsere Parlamentsverfassung entfesselt, eine Consolidirung des Staatswesens mit Hinblick auf die Forderungen der neuen Gesellschaft, eine organische Gesetzgebung, die Staat und Gesellschaft fest verbindet, erfolgen. In dem Kampfe der Parteien, die auf Grund des mehr oder weniger allgemeinen Stimmrechtes direct aus beliebig geschaffenen Wahlkörpern hervorgehen, will jede Partei

sich und den Ihrigen nur neue Rechte, meistens Stimmrechte, sichern. Ueberall, wo es gelten sollte, öffentliche Pflichten zu erfüllen, selbst zu verwalten, selbst etwas zu thun, entsteht nur der Drang zu wählen und durch Andere thun zu lassen, was man selbst zu thun nicht geneigt ist. Man glaubt die Verfassung auszubauen und das parlamentarische System bis in die untersten Kreise einzuführen, wenn man nach dem gleichen Muster, Dorf-, Stadt- und Provinzparlamente wählt, nach deren Beschlüssen gezahlte Beamte die Executive ausüben. Man sieht nicht, daß das bloße Wählen und Abstimmen immer unfähiger macht, die Staatsverwaltung und Staatsaufgaben selbst zu begreifen, daß sich die Kluft zwischen diesen, die rein gesellschaftlichen Interessen vertretenden Wahlkörperschaften und dem Staate mit seinen dauernden Zwecken immer mehr erweitert.

Schon in England, wo ein einzig entwickeltes Verwaltungsrecht die innere Landesverwaltung vor den Uebergriffen der Majorität sichert und die hundertjährige Gewöhnung der regierenden Classen im Dienste des Staates Mäßigung und Besonnenheit der Parteien erzeugt, muß die Kunst des Staatsmannes, um die gegenwärtigen grundsatzlosen und verschiedenen Elemente zu Majoritäten noch zusammenzuschweißen, täglich winkelzügiger und charakterloser werden; sie muß jedem Wunsch eine Hoffnung eröffnen, die Einen mit Aemtern, die Anderen mit Vortheilen im Gewerbe und Handel versorgen, den nationalen Vorurtheilen gemeinverständlich schmeicheln und immer den Schein des äußeren Erfolges heucheln, und das Alles mit was immer für Mitteln. Macht heute also selbst Englands Parlament schon eine Staatskunst unentbehrlich, die die Zukunft des Landes der Gegenwart theilweise opfert, so

kann man sich ungefähr vorstellen, mit welchen Mitteln die staatsmännische Kunst in Oesterreich jedesmal arbeiten muß, um die sich aufs Messer hassenden Parteien zu einem erfolgreichen parlamentarischen Zusammenwirken, bei dem noch augenblicklich unser Großstaat bestehen kann, zu gewinnen. Mit welchen individuellen Mitteln müssen hier erst die Parlamentscoterien behandelt werden! Mit welcher Art scheinbarer Befriedigung des Nächsten müssen hier erst der Zukunft immer schlimmere Verlegenheiten bereitet werden, wohl blindlings darauf hoffend, daß man dann schon wieder etwas finden werde, sich weiter zu helfen, so wenig Ahnung man auch jetzt haben möge, ob die Zukunft überhaupt noch einen Ausweg offen lassen werde.

Und wie müssen sich hier die Folgen einer solchen, gleichsam fatalistischen Regierungsweise, die der Parlamentarismus unter den gegebenen Umständen nothwendig hervorruft, immer ärger und ärger rächen. Wer das richtig ermessen will, muß sich Oesterreich stets als das Unicum, das es unter den Staaten Europas ist, vor Augen halten. Nicht genug, daß es im Inneren national, culturell und confessionell weit mehr verschieden ist als irgend ein anderer europäischer Staat, so ist auch sein heutiges Verhältniß zu Ungarn ein derartig labiles, daß jede Veränderung der diesseitigen politischen Position darauf zurückwirkt und unberechenbare Gefahren im Gefolge hat. Ueberall, wo der Dualismus uns die Möglichkeit offen läßt, daß die zwei Staatswillen miteinander in Widerspruch gerathen — und diese Möglichkeit ist leider nur zu oft vorhanden — dort muß sich die beiderseitige Staatskunst rechtzeitig einsetzen: sie muß nicht nur in all den wichtigen Angelegenheiten, die den Schutz, die Sicherheit und Wohlfahrt

beider Staaten gleichmäßig betreffen, beide Staatswillen zu einem einheitlichen concentriren, sondern in unverrückbarer Tendenz auf dieses Ziel auch sorgsam bedacht sein, daß es auf diesen Gebieten niemals Sieg und Niederlage des einen oder anderen Staates gebe. Nun haben aber die Staatsmänner in der Vollführung dieser Aufgabe durchaus keine Actionsfreiheit, sie sind hüben und drüben von ihren Parlamenten abhängig. Und diese Abhängigkeit spottet eigentlich jeder Staatskunst, sie zeigt sich heute fast schon als unüberwindliches Hinderniß, über die offenen Differenzpunkte bei Erneuerung des Ausgleiches hinwegzukommen. Die steigende Schwierigkeit, an dieser so wichtigen Stelle das „Staatsnothwendige" durchzusetzen, ist nicht nur gerade diesmal durch eine besondere Parteiconstellation zufällig herbeigeführt worden, sondern sie wurzelt nothwendig in unserem rein gesellschaftlichen Constitutionalismus, der sich aller Selbstbeherrschung, die in Fragen des öffentlichen Rechtes stets wirksam sein soll, immer unfähiger erweist.

Unsere größeren Parteien sind nichts anderes, als nationale Gesellschaftsgruppen, die täglich „staatswidrigere" Ansprüche stellen, indem sie ausschließlich ihr Sonderinteresse auf Kosten der Gesammtheit verfolgen und keinen Sinn für öffentliche Rechte und Pflichten aufkommen lassen.

In dem Augenblicke nun, da die Regierung den dringend wünschenswerthen Ausgleich mit Ungarn, der allein den Zusammenhalt des Reiches bedingt, unter allen Umständen zu Stande zu bringen sich gezwungen sieht, wird von diesen Parteien der gröbste Mißbrauch mit der Verlegenheit der Regierung getrieben. Die rücksichtsloseste Ausbeutung der mißlichen Lage, die Erpressung „staatlich" oder „moralisch"

Unmögliches im Interesse der Nationalität greift ohneweiters platz — wahrlich nicht viel anders als wie der Straßenräuber die Auslieferung von Uhr und Ring bewirkt. Gefährdet der Druck solcher Parlamente,[15]) die allein auf nationalen oder socialen Interessen beruhen, schon den eigenen Staatsorganismus, wie erst den Bestand einer Staatenverbindung wie unserer Monarchie, deren höhere Nothwendigkeit sich von den augenblicklichen Classen- oder Gruppenvortheilen noch weiter entfernt, als die des eigenen Staates. Diesem Parteitreiben steht jede Staatskunst, sobald sie auf die Mitwirkung des Parlamentes bei Ausgleichserneuerungen angewiesen ist, ohnmächtig und botmäßig gegenüber. In jeder derartigen Verhandlung mit dem geschlosseneren Ungarn muß außerdem das in widerstrebende nationale Parteien zerrissene Oesterreich den Kürzeren ziehen, und unsere Staatsmänner müssen am Ende noch froh sein, durch was immer für künstlich hin und her gesponnene Fäden, den Anschein nach außen, als ob die Monarchie noch ein völkerrechtliches Ganze sei, gerettet zu haben.

Es ist deutlich nachzuweisen, daß auch der Dualismus der zersetzenden Wirkung unseres Parlamentes, das sich direct aus nationalen und socialen Gesellschaftsclassen recrutirt, kaum lange mehr Stand halten werde. Mit Hinblick auf die

[15]) Im agrarischen Ungarn arbeitet der Parlamentarismus noch ein wenig besser, indem dort die rein magyarische Grundbesitzer-Gentry heute noch eine ähnlich dominirende Stellung in der Selbstverwaltung des Comitates und im Reichstage einnimmt, wie der englische Adel in Grafschaft und Parlament am Ende des 18. Jahrhunderts.

1867er Ausgleichsgesetze, die jetzt als authentische Grundlage der pragmatischen Sanction zu gelten haben, zieht Niemand mehr die Souveränität jedes der beiden Staaten in Zweifel, aber ebenso wenig gewiß auch, daß der 1867er Ausgleich eine „Deminutio capitis" für die Gesammtmonarchie bedeutete. Die dualistische Gestaltung und damit die Trennung der Theile war um so bedenklicher in einer Periode, in der allgemein der Zug der Staatenbildung, vor Allem unter dem Drucke ökonomischer Factoren, ein einigender ist. Es bleibt immer ein Verdienst Belcredi's, sich dieser kühnen Operation an Oesterreich, die ein ausländischer Staatsmann leichten Herzens unternahm, bis zum letzten Augenblicke widersetzt zu haben. Hat doch selbst der „Weise der Nation" (Deák) eine vielsagende Wandlung durchgemacht: erst wollte er keine gemeinschaftlichen Angelegenheiten und keine einheitliche Armee — wie jeder magyarische politische Heißsporn — später gesteht er gern die Institution der Delegation und die gemeinsame Armee zu, und schließlich, wie das Werk vollbracht war, beklagt er es nachträglich, daß man so wenig danach getrachtet habe, die Gemüther zu versöhnen. „Hätte man nicht rücksichtslos bloß jede freie Regung unterdrückt, sondern mit Wohlwollen die Ursachen der revolutionären Strömungen zu beseitigen gesucht, dann wäre man vielleicht auch in Ungarn dazu gelangt, den Sinn und die Liebe für die Gedanken der Reichseinheit erwecken zu können." Klingt da nicht die Erkenntniß heraus, daß weniger damals auch für Ungarn mehr gewesen wäre, oder vielleicht die Furcht, daß auch Ungarn einmal noch jener Vertrag theuer zu stehen kommen werde?

Haben also im Jahre 1867 die ungarischen „unversöhnten Gemüther" aus Oesterreich-Ungarn nur eine auf die

gemeinsame Dynastie, Armee und auswärtigen Angelegenheiten eingeschränkte Realunion gemacht, so haben sie doch bei aller „Unversöhnlichkeit" sofort erkannt, daß dieses Minimum der gemeinsamen Momente lange nicht den Bedürfnissen der gemeinsamen Interessen, dem nothwendigen Nebeneinanderbestehen der Staaten entspricht. Aus Rücksicht auf die herrschende Stimmung, einer Rücksicht, die Parteiführer begreiflicherweise sehr gewissenhaft nehmen, gingen Deák und die Seinen damals keine innigere Verbindung, keine fester gefügte Realunion ein; aber, gleichsam als Ersatz für diese von ihnen schon erkannten Lücken, bezeichneten sie durch die Verfassung Angelegenheiten, die zwar nicht gemeinsam verwaltet, jedoch nach gleichen, von Zeit zu Zeit zu vereinbarenden Grundsätzen behandelt werden sollen.[16])

Und eben hierin liegt das Verkehrte und Verfehlte des ganzen Ausgleichswerkes. Man war nicht blind genug, um die Wichtigkeit dieser Gegenstände in Betreff der Dauer und Nothwendigkeit der ganzen Verbindung nicht zu sehen; man war aber nicht sehend genug, um zu merken, daß, sobald die Art und Weise, wie in diesen Gegenständen zu einem gleichartigen Willen zu gelangen sei, den Parlamenten überlassen bleibe, die so nothwendige Dauer der Verbindung unberechen-

---

[16]) Es sind dies bekanntlich:

1. Die commerciellen Angelegenheiten, speciell die Zollgesetzgebung.
2. Die Gesetzgebung über die mit der industriellen Production in enger Verbindung stehenden indirecten Abgaben.
3. Die Feststellung des Münzwesens und des Geldfußes.
4. Verfügungen bezüglich jener Eisenbahnlinien, welche das Interesse beider Reichshälften berühren.
5. Die Feststellung des Wehrsystems.

baren Zufällen preisgegeben werde. Staatskluge, besonnene Parlamente hätten vielleicht innerhalb der 30 Jahre die schwachen Stellen des Ausgleichswerkes fest verklammert, die inneren Widersprüche, die das Verhältniß enthält, durch ruhige verfassungsmäßige Umgestaltung möglichst entfernt. Wären unsere Parlamente je von dem fast selbstverständlichen Gedanken beherrscht gewesen, daß eine Großmacht, die jeden Augenblick in die Geschicke des Welttheiles entscheidend einzugreifen berufen sein könne, in ihrem eigenen Bestande über jeden Zweifel befestigt sein müsse und in ihrem Inneren keine Existenzfragen bergen dürfe, so hätten sie längst jene gefährlichste und auch folgenwidrige, auf die Erhaltung der Armee bezügliche Bestimmung des Grundvertrages zwischen Oesterreich und Ungarn, die der Monarchie den Spott, das „Reich auf Kündigung" zu heißen, eingetragen hat, gehörig verbessert. Die Aufbringung der Existenzmittel einer gemeinsamen Armee, die die unirten Staaten als politisches Ganzes zu sichern hat, durfte nicht von zehn zu zehn Jahren in Frage gestellt werden: die crasse Folgewidrigkeit, daß man das Heer und das dazu gehörige Finanzwesen als unbedingt gemeinsam erklärt und dann die Herbeischaffung der betreffenden Finanzmittel doch wieder von einem jedesmal erst zu erzielenden Uebereinkommen zweier vollständig voneinander unabhängiger Staatswillen bedingt sein läßt, hätte rechtzeitig überbrückt werden müssen.[17])

[17]) Und wie leicht wäre eine Ueberbrückung bei nur einigem guten Willen möglich gewesen, und zwar ganz im Sinne des bestehenden Dualismus, wenn man nur die zuerst in Anwendung gebrachte Methode der Quotenberechnung, die offenbar eine ganz unhaltbare und willkürliche war, einfach vertauscht hätte mit der Feststellung der Quote proportionell nach den Eingängen des Salz- und Tabakgefälles, der Branntwein-, Bier-

Dieser Widerspruch wird noch um so klaffender, als nach den betreffenden Gesetzen die Vereinbarung über das beiderseitige Beitragsverhältniß nicht in die Competenz der Delegationen fällt, also nicht als gemeinsame Angelegenheit behandelt wird (wodurch wenigstens eine schließliche Einigung immer sichergestellt worden wäre), sondern nur nach Art und Weise jener Gegenstände, die nach gemeinsamen Grundsätzen geregelt werden sollen, zu erfolgen hat (§ 36 des österreichischen Gesetzes, §§ 19, 20 des ungarischen Gesetzartikels XII). Nach der hier vorgeschriebenen Behandlungsweise wählt jeder Vertretungskörper eine Deputation, deren Vorschläge jedem Ver-

---

und Zuckersteuer. Diese indirecten Abgaben stehen in enger Verbindung mit der industriellen Production und gehören zu den nach gleichen Grundsätzen zu behandelnden Angelegenheiten, d. h. sie sind gleichmäßig in beiden Staaten zu veranlagen. Die Erträgnisse aus diesen Producten, deren Einfuhr durch hohe Zölle so ziemlich verhindert ist und deren Ausfuhr hohe Bonificationen genießt, haben vollständig die Natur von Verbrauchssteuern, sie lasten unterschiedslos auf den Consumenten beider Gebiete, sie wirken in letzter Instanz wie die Zölle von eingeführten unentbehrlichen Gegenständen. Die einen wie die anderen werfen mit wachsendem Wohlstande steigende Erträge ab. Und wurden die Zölle schon von den Ausgleichsbegründern als die geeignetste Einnahme zur Verwendung für gemeinsame Zwecke erkannt, so wäre mit dieser einfachen Quotenrechnung nachträglich erzielt worden, daß die nach Abzug der Zolleingänge noch verbleibenden Reichskosten durch entsprechende Theile von Einnahmen, die aus ganz analogen Quellen wie die Zölle stammen (und sich ebenso der Consumfähigkeit der Gebiete anpassen), gedeckt werden würden. Finanzpolitisch einfach und gerecht hätte sich so die Vertheilung der gemeinsamen Lasten vollzogen, während bisher die Feststellung der Quote durch das Dictat des parlamentarisch Stärkeren erfolgte und wachsende Verbitterung auf der schwächeren Seite hervorrief. Vgl. meine Schrift: Die Entscheidung der Krone im österreichisch-ungarischen Quotenstreite.

tretungskörper wieder mitgetheilt, von demselben ordnungsmäßig behandelt und erst die übereinstimmenden Beschlüsse beider Vertretungen zur Sanction gelangen können. Hier liegt es — wie auch die jüngste Erfahrung lehrt — nur allzu leicht im Bereiche der Möglichkeit, daß überhaupt keine Vereinbarung durch die beiden Deputationen, beziehungsweise Reichstage, mehr erzielt werde und die Krone von Fall zu Fall die Frage zu entscheiden habe. Diese so verkehrte und widerspruchsvolle Behandlungsweise zur Erzielung eines Uebereinkommens wäre der Entstehung und Perpetuirung eines Quotenstreites selbst zwischen besonnenen und gemäßigten Parlamenten äußerst günstig — wie erst zwischen Parlamenten unseres heutigen Schlages. Eine diesfallsige Verbesserung, wodurch der leidige Quotenstreit aus der Welt geschaffen worden wäre, hätte auch die Gefahr des zweiten großen Widerspruches, der sich in dem Ausgleichswerke findet, nicht unbeträchtlich vermindert. Dieser zweite, ebenfalls in die Augen springende Widerspruch ist nämlich, daß einerseits zu den unbedingt gemeinsamen Angelegenheiten alle auswärtigen Angelegenheiten mit Einschluß der diplomatischen und commerciellen Vertretung (dem Auslande gegenüber), sowie die in Betreff der internationalen Verträge etwa nothwendigen Verfügungen gehören, andererseits aber (allerdings nur nach dem ungarischen Gesetzartikel XII, § 68) jeder Staat, sobald über die durch das Zoll- und Handelsbündniß zu regelnden Angelegenheiten ein Uebereinkommen zur Zeit des Ablaufes des Termines nicht zu Stande gebracht wird, das selbständige Verfügungsrecht über die betreffenden Gegenstände, also auch über seine gesammte Zollgesetzgebung, gewahrt ist.

Der sich fortspinnende Quotenstreit erschwert nun sichtlich auch das jedesmalige Zustandekommen des Zoll- und Handels-

bündnisses. Denn vermeint sich schon der eine oder andere Staat in der Beitragsleistung zu den gemeinsamen Ausgaben benachtheiligt, was bei der gegenwärtigen unhaltbaren und willkürlichen Quotenberechnung immer eintreten muß, so trachtet er um so eifriger seine Position auf den anderen Gebieten möglichst vortheilhaft zu stellen. Ein gegenseitiges Uebervortheilen ist die Grundtendenz der beiderseitigen Verhandlungen, eine steigende Feindseligkeit zwischen den Parteien hüben und drüben die unvermeidliche Folge. Jeder Ausgleich, der so zu Stande kommt, ist ein Sieg des politisch günstiger gestellten Theiles, niemals das Ergebniß wahrhaft wirthschaftlicher Erwägungen. Ein solches Verhältniß kann nicht von Dauer sein, und schließlich muß ihm — wie es fast diesmal schon den Anschein hat — die Einheitlichkeit des Zollgebietes zum Opfer fallen. Obwohl also Oesterreich-Ungarn — der obersten Grundvertragsbestimmung nach — als ein völkerrechtliches Ganzes dem Auslande gegenüber zu erscheinen hat, so muß dann doch bei der, nach der anderen Vertragsbestimmung jederzeit möglichen und heute schon wahrscheinlichen Aufhebung der Einheit des Zollgebietes jeder Staat als selbständiger Compaciscent dem Auslande gegenüber treten. Wie aber nach Trennung des Zollgebietes überhaupt noch die auswärtigen Angelegenheiten beider Staaten auch nur formal „gemeinsam" behandelt werden können, ist vollständig unerfindlich. Hier ist der Widerspruch in den 1867er Ausgleichsgesetzen ein geradezu horrender. Aber die formelle Unlösbarkeit dieses Widerspruches tritt an Bedeutung noch weit zurück vor der materiellen Rückbildung, der die Monarchie in dem möglichen Falle des Eintrittes der Trennung des Zollgebietes unausweichlich verschrieben wäre.

Der moderne Maßstab der Staatenausdehnung ist gewaltig größer geworden als ehedem,[18]) so daß jeder Großstaat alle Ursache hat daran zu denken, in dem allgemeinen vielgestaltigen Ausdehnungsstreben nicht selbst zum Kleinstaate zu werden. Die heutige europäische Culturstufe ist über die Stufe des Territorialismus hinausgewachsen. Aus der bloßen Aggregation territorialer Gebiete ist allenthalben die Zusammenziehung der Länder zu großstaatlichen Ländercomplexen mit möglichster Einheit der Gesetzgebung hervorgegangen. Die neuesten großen Culturaufgaben der Menschheit bedürfen einer weitgehenden einheitlichen Organisation der Völker, einer möglichst umfangreichen lebendigen Interessengemeinschaft. Der weltgeschichtliche Gedanke unserer Zeit geht darum zweifellos auf die Wegräumung aller Sondergewalten (Autonomie) des Mittelalters, der Städte, der Territorien, des großen Adels, der geistigen und weltlichen Corporationen, kurz „auf die Vernichtung aller selbständigen Interessenkreise, die sich der politischen Zusammenfassung zu mächtigen Gebieten hemmend in den Weg stellen".

Die treibenden Ursachen dieser Erscheinung treten nicht zufällig hie und da auf, sie sind überall wirksam, sie sind elementarer wirthschaftlicher Natur: es sind die riesigen Fortschritte in der Production und Consumtion, im Transporte und Communicationswesen. Diese verlangen immer größere gemeinsame Wirthschaftsgebiete, wo jede Landschaft, jede Stadt, jede Gruppe der Bevölkerung, für den Dienst des Ganzen diejenigen Aufgaben übernimmt, die sie ihrer Naturanlage nach am besten zu erfüllen vermag.[19]) Die Zeiten des früheren

---

[18]) Vgl. Schaeffle, Die Kern- und Zeitfragen.

[19]) Bücher's Die Entstehung der Volkswirthschaft.

autonomen Wirthschaftslebens von Haus, Stadt oder Landschaft sind endgiltig vorüber, an ihre Stelle ist das täglich kunstvollere, entwickeltere System großstaatlicher Erzeugung und Bedürfnißbefriedigung, das sich Allen mit zwingender Nothwendigkeit aufdrängt, getreten. Der gewaltigen Ausdehnung des Handels und des Unternehmungscapitales, dem über jede Landesgrenze weit hinausgewachsenen Großbetrieb, ebenso wie dem über jede Landesproduction hinausgewachsenen Bedürfnißumfang können eine territorialistische Landesverwaltung und Gesetzgebung nimmer gerecht werden. Die immer höheren wirthschaftlichen Ziele, die sich die Menschheit naturgemäß stecken muß, erfordern Mittel, die sich nur in einer fortschreitend weiter greifenden Vertheilung der Arbeitslast finden. Hat einst die Hauswirthschaft nur ein Zusammenwirken der Blutsverwandtschaft, die Stadtwirthschaft ein Zusammenwirken der Nachbarschaft, die Territorialwirthschaft ein solches der Landschaft gefordert, so ergreift die heutige Volkswirthschaft ganze große Völker. Von der engsten Gemeinschaft geht es durch immer weitere Kreise schließlich bis zur Gesellschaft selbst. Wird die Bedürfnißbefriedigung des Einzelnen auf diese Weise auch fortgesetzt reicher und mannigfaltiger, so wird sie gleichzeitig auch unselbständiger und verwickelter; das Dasein und die Arbeit eines Jeden verwebt sich immer mehr mit der Existenz der Anderen, und eine immer strammere gesetzliche Organisation Aller muß das Ganze zusammenhalten. Daher auch die wachsende Staatsthätigkeit auf allen Gebieten. Aber alles Moderne, von dem allgemeinen Wehrsystem, der Verstaatlichung der Verkehrsanstalten und des Creditwesens, bis zu der Arbeiterversicherung und Arbeitergesetzgebung, trägt durchaus ein eigenartig sociales Gepräge: es handelt sich nicht

mehr bloß um eine möglichst reiche und unabhängige Befriedigung der nationalen Bedürfnisse durch die heimische Production, sondern um eine möglichst gerechte Ausgleichung der Gütermengen. Die gemeinschaftliche Bethätigung des Staates hat immer zum eingestandenen Ziele, alle seine Angehörigen ihren Leistungen entsprechend der Culturstufe theilhaftig werden zu lassen.[20]) Die erforderlichen Maßnahmen auf dieser Entwickelungsstufe können nur auf weiten, mächtigen Gebieten ausgeführt werden; sie bedürfen am Ende so vieler Kräfte und Mächte, wie sie nur die Gebietsweite des Großstaates zu bieten vermag.

War also diesem durchgehenden Zug unserer gesammten Entwickelung gegenüber die Zertheilung der Monarchie in zwei souveräne Staaten schon ein starker Anachronismus, eine Erscheinung, die nicht wenig an den Zersetzungsproceß der Türkei erinnert, so war unzweifelhaft die größte Versündigung gegen die jetzige Culturhöhe, daß die zwischen Ungarn und Oesterreich eingeführte Realunion nicht auch wenigstens die Einheitlichkeit des Zollgebietes umschloß. Nachdem der § 58 des ungarischen Gesetzartikels XII vom Jahre 1867 selbst schon anerkennt, daß zwischen Ungarn und Oesterreich die wechselseitigen Berührungen der Interessen *zahlreiche* und *wichtige* sind, wird es um so unfaßlicher, warum trotz der *zahlreichen* und *wichtigen* Beziehungen, die doch *dauernde* sind, die Zolleinheit nur immer provisorisch, statt ein- für allemal definitiv, eingeführt werden solle. Der Weg, auf dem die jedesmalige Vereinbarung in Betreff des Zollgebietes zu Stande kommen soll, ist ein rein völkerrechtlicher, und es ist

[20]) *Bücher's* Die Entstehung der Volkswirthschaft.

kein Mittel vorhanden, wenn übereinstimmende Beschlüsse der beiden Gesetzgebungskörper nicht zu erzielen sind, eine Gleichartigkeit der Gesetzgebung, beziehungsweise der entsprechenden Regierungsmaßnahmen, zu erzwingen. Also die Einheit des Zollgebietes, diese primitivste Bedingung zur Erreichung und Behauptung moderner Culturhöhe, steht jedesmal in Frage. Welch ganz andere Einsicht in die conditio sine qua non europäischer Hochcultur haben die Staatsmänner Deutschlands frühzeitig bewiesen! Sie haben die Vielheit der Territorien in einem gemeinsamen Zollgebiete aufgehen lassen, lange bevor von einer Gesammtstaatsgewalt die Rede war. Für den größten Theil des jetzigen deutschen Reiches war schon durch übereinstimmende Zollgesetze, gleichartige Einrichtungen der Zollverwaltung und Gemeinschaftlichkeit der Zolleinnahmen, lange vor der Gründung des norddeutschen Bundes die materielle Einheit des Zollwesens hergestellt. Der deutsche Zollverein hielt die Mehrzahl der deutschen Staaten, in der Zeit, als sie souverän waren, fest zusammen, er war in wirthschaftlicher und politischer Hinsicht die Vorstufe, von der aus die staatliche Neugestaltung Deutschlands angebahnt werden konnte. Die in dem Zollvereine ausgebildeten Einrichtungen gingen größtentheils in die spätere Bundesverfassung über und bilden jetzt einen Bestandtheil des Reichsstaatsrechtes. Die Geschichte des Zollvereines wird mit Recht als die Vorgeschichte des deutschen Reiches bezeichnet. Unsere Ausgleichskünstler gingen insofern den umgekehrten Weg, als sie nicht nur die schon bestandene Zolleinheit, diese erste Bedingung jedes weiteren Zusammenhaltes des Reiches, nicht in die Realunion mit einschlossen, sondern gar die Aufrechterhaltung derselben periodenweise in das Belieben gesetzgebender Vertretungskörper, die von dem

Widerstreit unberechenbarer Interessen und Meinungen beherrscht werden, gestellt haben. Wie leicht hätte mit der dauernden Stabilisirung der Zolleinheit auch eine entsprechende gemeinschaftliche Einnahme dem Gesammtreiche durch die Erträge der Zölle und jener gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern von Tabak, Salz, Bier, Branntwein und Zucker[21]) — ähnlich wie in Deutschland — und damit das Ansehen der Monarchie nach außen für alle Zeiten gesichert werden können! Mit so Wenigem hätte der gegenwärtige Dualismus in eine zufriedenstellende Realunion, durch die die Macht und die Entwickelung der Monarchie verbürgt gewesen wäre, hinübergeleitet werden können! Hätte die parlamentarische Wirthschaft hüben und drüben auch nur den geringsten Funken schöpferischer Organisationskraft in sich, d. h. hätte sie nur aus sich heraus die geringste Fähigkeit, das wohlverstandene Lebensinteresse der Länder wahrzunehmen, so wäre gewiß die verfassungsmäßige, ruhige Umgestaltung in jenem Sinne erfolgt. Aber gerade das Gegentheil ist eingetreten: es ist eben die, den ohnehin lockeren Reichsverband erst recht zersetzende Wirkung von Parlamenten, die unmittelbar aus den Gesellschaftskreisen hervorgehen und sich unverantwortlich fühlen, zum Vorschein gekommen. Jede der beiden Volksvertretungen stellt, ohne Rücksicht auf die Gesammt-

---

[21]) Die über die Lasten weit hinausgehenden Ueberschüsse der genannten Einnahmen wären dann einfach, ebenso wie in Deutschland, der Bevölkerungsproportion gemäß an Ungarn und Oesterreich zurückzuerstatten gewesen.

Auch bei dem heutigen Quotensystem stehen übrigens Quote, Zölle und die genannten Verbrauchssteuern in einem so innigen, natürlichen Zusammenhange, daß bei einigem guten Willen nichts näher gelegen wäre, als diesen Zusammenhang zur Auffindung einer stabilen Basis der beiderseitigen Beitragsverpflichtung zu benützen.

heit die den augenblicklichen Parteiinteressen entsprechenden Bestimmungen als unwandelbaren Staatswillen auf, zu Concessionen nur geneigt um den Preis der drückendsten Gegenzugeständnisse. In der Wiederkehr eines jeden zehnten Jahres ersieht jede Partei den willkommenen Augenblick, alle möglichen und unmöglichen Wünsche und Forderungen durchzusetzen.

Eine Fluth von Leidenschaften wird jedesmal erregt, bis in die tiefsten Kreise der Wählerschaften herunter, um die gegenseitige Abneigung der tonangebenden Nationalitäten zu fördern und von unten herauf die Existenz der Staatenverbindung zu bedrohen. In die offenen Spalten der dualistischen Reichsverfassung nisten sich jene catilinarischen Parteien ein, die immer größeren Rückhalt am Volke, das sie mit Schlagworten unausgesetzt agitatorisch bearbeiten, gewinnen. Sie widerstreben nicht nur jeder organischen Vervollkommnung des Dualismus, sondern steuern, durch Anfachung der gegenseitigen Erbitterung, dem ausgesprochenen Ziele der Personalunion, des Umsturzes der Monarchie, zu.[22]) Wer kann heute noch im

[22]) Die pragmatische Sanction und die 1867er Ausgleichsgesetze sind bekanntlich die Staatenverträge, die die Realunion geschaffen haben. Eine derartige Realunion ist eine engere und dauerhaftere Verbindung, einerseits als ein Staatenbund, der bloß auf den Vertrag zweier souveräner Staaten, ohne rechtliche Gemeinschaft des Herrschers, beruht, andererseits als eine Personalunion, die keinen weiteren Einigungsvertrag zwischen den unirten Staaten kennt. Die Realunion ist gewissermaßen Personalunion und Staatenbund zugleich, ihre Auflösung oder — was dasselbe wäre — Verwandlung in eine bloße Personalunion, könnte niemals einseitig, sondern immer nur durch übereinstimmenden, verfassungsmäßigen Willen der realunirten Staaten erfolgen. Die Auflösung zweier constitutioneller Monarchien verlangt also stets die doppelte Zustimmung des Herrschers; und da z. B. in Oesterreich-Ungarn der Widerstand des Kaisers von Oesterreich, beziehungsweise des Königs von

Zweifel sein, daß unsere ganze parlamentarische Ausgleichs-politik, diesseits und jenseits, jedem anderen Zwecke eher dient, als dem der Wohlfahrt der Nationen, der Ausnützung aller materiellen Kräfte zur Mehrung und Erhaltung des beider-seitigen nationalen Vermögens.

Dem, was unter dem doppelten Parlamentarismus aus dem Dualismus schon geworden ist und noch zu werden ver-spricht, stehen mehr als ebenbürtig die heutigen Zustände Cisleithaniens, als die alleinige Frucht unseres Parla-mentes, gegenüber. Betrachten wir nun noch näher das Verhältniß, das hier zwischen Parlament und Regierung besteht. In dem Verhältnisse zwischen beiden sind be-kanntlich immer nur zwei Fälle möglich: entweder es herrscht der Regierungseinfluß im Parlament, weil die Minister der jeweiligen politischen Majorität angehören, oder die Regierung hat keinen maßgebenden Einfluß im Parlament, sie ist nicht aus den Parteiführern der Majorität zusammengesetzt, sondern abhängig von denselben. Im ersteren Falle, der allein dem Wesen der englischen parlamentarischen Staatsordnung ent-spricht, hat die Regierung, da sie eben immer die Majorität besitzt, die Gesetzgebung vollständig in Händen. Das Parlament ertheilt nur den von ihr beliebten Gesetzen seine Zustimmung und gewährt allen ihren Maßnahmen die Sanction. Die

Ungarn, gegen die Auseinanderreißung seiner realunirten Staaten im voraus sicher ist, so zielt alles Schreien nach der Personalunion im Grunde auf einen formalen Rechts- und Verfassungsbruch, es ist that-sächlich ein revolutionäres Beginnen.

Regierung, beziehungsweise die Majorität, ist hier zugleich im Besitze der Executivgewalt und der gesetzgebenden Macht.

Es ist dies zweifellos eine dem Rechte widersprechende Staatsordnung; sie ist auf längere Dauer nur dort möglich, wo zwei große geschlossene Parteien (Whigs und Tories) existiren, die nicht nur über die Verfassung des Staates vollkommen einig, sondern überhaupt durch keine größeren Interessengegensätze voneinander getrennt sind. Sie ist aber auch dann nur erträglich, wenn nebenbei noch, wie in England,[23]) die innere Landesverwaltung (durch das selfgovernment) von der zeitigen Ministerverwaltung vollständig unabhängig gestellt und außerdem die Verordnungsgewalt der Minister durch ein hoch entwickeltes Verwaltungsrecht aufs äußerste beschränkt ist. Denn beeilt sich jede neu eintretende Regierung das ihrer Partei Mißliebige der früheren Parteigesetzgebung wegzuräumen und neue Gesetze, die gegen die nunmehrige Minoritätspartei gerichtet sind, zu verwirklichen, so kann ein solcher Wechsel in den Gesetzesprincipien nur so lange erträglich bleiben, als er sich innerhalb eines durch die erwähnten Umstände möglichst verengten Spielraumes bewegt. In jedem Falle spitzt sich hier die parlamentarische Controle der Regierung, um derentwillen ja hauptsächlich der Parlamentarismus als so durchaus nothwendige Institution gepriesen wird, zu einer bloßen Parteiangelegenheit zu, sie ermangelt vollständig der nothwendigen Objectivität, um den im Interesse der gemeinen Wohlfahrt gelegenen Erfolg zu haben. Die herrschende Majorität, die niemals ein Interesse hat, der von ihr getragenen und zu

---

[23]) Vgl. Offermann's Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit.

Diensten stehenden Regierung durch Kritik oder Controle Verlegenheiten zu bereiten, tritt allen, auch den begründetsten Angriffen der Minorität wider die Regierung naturgemäß aus Parteirücksichten entgegen und stellt schließlich auch den wirklichen Gewaltmißbrauch, der zu ihren Gunsten verwendet wird, als ein Recht der Regierung oder doch wenigstens als eine von den Verhältnissen gebotene Handlung dar. Der stete Wechsel in den Gesetzesprincipien, der bei einer solchen parlamentarischen Regierung, je nach der augenblicklich herrschenden Parteiströmung, stattfindet, demoralisirt das Rechtsgefühl nicht bloß im Volke, sondern auch unter den Beamten, die heute nach Grundsätzen, deren Giltigkeit morgen schon wieder in Frage gestellt ist, handeln sollen.

In Oesterreich ist die Form, daß die Regierung selbst aus der Majoritätspartei hervorgeht und im Besitze des entscheidenden Einflusses im Parlament ist, ganz und gar unmöglich. Denn einmal schließen die vielen sich schroff widerstrebenden Parteien, unter denen niemals die eine oder andere die Majorität zu erlangen vermag, jede Möglichkeit der Bildung der Ministerbank aus einer politischen Majoritätspartei aus, anderentheils hätte hier, wo eben die Parteien auf so grundverschiedenen Principien beruhen, jede parlamentarische Regierungsweise eine dem öffentlichen Wohle gar abträgliche, täglich wechselnde Gesetzgebung zur Folge. An Stelle der, jedem Staate so nothwendigen Stabilität, würde hier eine Unsicherheit dessen, was im Staate als Recht gilt, eintreten, wie die Geschichte gewiß noch kein Beispiel kennt. In Oesterreich herrscht also nothwendigerweise der zweite Fall: die Regierung besteht nicht selbst aus den Führern der Majorität, sie hat nicht die Führung des Parlamentes, sondern ist abhängig

von den Parteiführern der jeweiligen Majoritäten. Führt das erstere Verhältniß, die parlamentarische Regierungsweise, wo es überhaupt möglich ist (was für Oesterreich nicht zutrifft), schon zu einem schlimmen Zustande der Staatsordnung, wie angedeutet wurde, so verfällt im zweiten Falle, der der unserige ist, in welchem die Regierung ohne bestimmenden Einfluß auf das Parlament dennoch von den, durch redeselige Parteiführer gelenkten Majoritäten abhängig bleibt, sowohl die Gesetzgebung als auch die Gesetzexecutive erst recht der bestehenden parlamentarischen Parteioligarchie, es tritt ein Zustand der Staatsordnung ein, der — wenn möglich — noch schlimmer ist als im ersten Falle. Und wieder ist es in Oesterreich das besondere Verhältniß zu Ungarn, das die jenem Zustande innewohnenden Uebel noch besonders verschärft. Die Abhängigkeit der Regierung, die eigentlich nach zwei Fronten gerüstet sein sollte, lastet hier doppelt schwer auf jeder von ihr ausgehenden Initiative. Es liegt nur an den Parteiführern, gute Ministerien zu stürzen, schlechte aufrecht zu erhalten; und so sieht sich jede Regierung zu besonderer Willfährigkeit den Parteien gegenüber gedrängt. Nepotismus, Verwaltungsmißbräuche, parteiische Verwendung der Verordnungsgewalt müssen die üppigsten Blüthen treiben.

Wenn im parlamentarischen Regime das Parteiwesen direct die ganze Staatsmaschinerie beherrscht, so beherrscht es hier dieselbe indirect — auf Umwegen, gleichsam in tückischer Heimlichkeit. Dort liegt in dem Wechsel der das Staatsruder führenden Parteien, die vor dem Lande die moralische Verantwortung für die Regierungsmaßnahmen tragen, doch wieder eine Art Correctur gegen zu weitgreifende Ausartungen der Parteitendenzen; denn jede herrschende Partei ist sich bewußt,

daß je weiter sie ihre einseitige Richtung treibt, desto rascher setzt die auch gegen sie unerbittlich eintretende Reaction ihrer Herrschaft ein Ende. Hier hingegen züchtet gerade die versteckte Weise, in der die Parteien die Regierung beeinflußen, ohne die geringste Verantwortlichkeit für die Regierungshandlungen, die maßlosesten Parteirichtungen. So catilinarisch eine Partei auf Kosten des Staatsbestandes hier auch ihre Forderungen durchzusetzen strebt und die Regierung in der Noth zu Willfährigkeit zwingt, sie fühlt sich vollständig unverantwortlich für Alles, was durch ihren Einfluß, ihr zu Gunsten, von einer Regierung, die schließlich nicht ihrer Partei angehört, ins Werk gesetzt wird.

Dieses Verhältniß zwischen Regierung und Parteien — obwohl in Oesterreich unter dem gegenwärtigen Parlamentarismus kein anderes möglich ist — hat auch die Bildung extrem nationaler Parteien besonders befördert, Parteien, die sich in ihren Principien gegenseitig vollständig ausschließen und nur mehr darauf bedacht sind, die Verfassung ihren Programmen gemäß umzugestalten. Die in sich unvereinbare Stellung der Czechen und Deutschen zu der Decemberverfassung — es ist dies der Angelpunkt, um den sich auch gegenwärtig zunächst alle politische Verwirrung dreht — ist auf die Antinomie, die unsere Verfassung selbst enthält, leicht zurückzuführen. Die 1867er Verfassung hat aus dem cisleithanischen Ländercomplex einen Einheitsstaat geschaffen, dabei aber zugleich den Begriff der „historisch politischen Individualitäten" thatsächlich festgehalten. Neben dem Reichsrathe (als Ausdruck des Einheitsstaates) stehen die in der Gesetzgebung

mit ihm concurrirenden 17 Landtage, um den historisch ererbten Separatismus der Länder zu perpetuiren. Die beiden sich widerstrebenden Grundsätze, Centralisation und Föderation, sind hier gleichsam zusammengekoppelt. Und jede Partei, die sich auf den einen oder den anderen Grundsatz allein stützt und in seinem Sinne die Verfassung auszubauen strebt, kann sich mit gleichem Rechte (oder Unrechte) auf den Geist der Verfassung selbst berufen. Hätte die consequente Durchführung des Einheitsstaates, statt der Landesordnungen, eine den Stammverhältnissen sich accommodirende Kreis- oder Bezirkseintheilung und -Ordnung erheischt, so hätte hinwiederum die logische Consequenz der Festhaltung der „Länderindividualitäten" den monarchischen Bundesstaat gefordert. Aus einer Antinomie, wie eine solche jetzt besteht, kann natürlich das Parteiwesen in einem Staate wie Oesterreich, dessen Verfassung nicht das organische Erzeugniß seiner Verwaltung, sondern die künstliche Construction der augenblicklich herrschenden Machtfactoren war, nimmermehr den Ausweg finden. In einer absolutistisch bureaukratisch formirten Verwaltung ist auch der organische Weg der Verfassungsbildung so ziemlich verschlossen; hier können sich nicht, von unten herauf, durch das Zusammentreffen der Staatsthätigkeit mit den ihr gegenüberstehenden socialen Interessen, Normen für die Grenze der gegenseitigen Machtsphäre ergeben, die allmählich in Verfassungsbildungen übergehen; denn in dieser Phase vermögen sich auf dem Verwaltungsgebiete die verschiedenen Interessen der Gesellschaft noch nicht zu entsprechender Geltung durchzusetzen. Hier strebt darum jede Partei nur um so eifriger, gleich von oben herab die Verfassung zu ihrem Gunsten auszulegen und umzumodeln. Wird auch seit 30 Jahren mit denselben Formeln und Schul-

begriffen von Centralismus und Föderalismus, unter denen jede Nationalität ihre höchst persönlichen Zwecke verbirgt, gekämpft, so ist doch heute endlich der Antagonismus der Deutschen und Czechen (bei dem die Polen in nationaler Beziehung, der Adel in socialer, der tertius gaudens sind) so weit gediehen, daß eine Versöhnung aus ihnen heraus nicht möglich ist: das durch die ausgebildete Obstructionstaktik jeder Partei jetzt mögliche „Vetorecht“ hat auch glücklich aus dem Parlament einen polnischen Reichstag gemacht — es ist der Anfang vom Ende. Anstatt daß der Parlamentarismus die nationalen Antipathien der Volksstämme geschwächt und ihre Einsicht in die staatlichen Erfordernisse vermehrt hätte, hat er umgekehrt ihre Unverträglichkeit und staatsfeindliche Rücksichtslosigkeit und Unvernunft bis aufs Aeußerste getrieben. Anstatt sich der Aufgabe der Gesetzgebung, die nur das allgemeine Wohl zur Richtschnur ihrer Entscheidung haben soll, fähig zu erweisen, ist das Parlament der Fechtboden von Parteien geworden, die sich nur mehr um der Verfassung willen bekämpfen und den Bestand des Staates selbst als Kampfpreis aussetzen. Was muß aber die unausbleibliche Folge dieses fortgesetzten, den Bestand des Staates bedrohenden Verfassungstreites sein? Die permanente Krisis, in die jener Streit das Staatsleben versetzt, muß die Krone immer wieder überzeugen, daß, den auseinander strebenden Nationalitäten gegenüber, die das Ganze zusammenhaltenden Potenzen neben der Heeresmacht nur noch Beamtenthum und Adel seien. Nichts liegt ihr darum näher, als das Beamtenthum auch in Zukunft in der möglichst bureaukratisch geschlossenen Organisation, wie sie der Absolutismus hinterlassen hat, und den Adel als das verhältnißmäßig noch zuverlässigste und besonnenste Element der Bevölkerung, in allen den geschriebenen und

ungeschriebenen politischen Vorrechten, sowie in seinen Ansprüchen auf die höchsten Militär- und Beamtenstellen, zu erhalten. Indem dadurch die Theilnahme der breiten Mittelstände an dem Staate auf dem Gebiete der Verwaltung, auf dem sich vor allem die gesellschaftlichen Gegensätze abschleifen sollen und der Staat selbst die wirklichen gesellschaftlichen Bedürfnisse in sich aufzunehmen hat, in jeder Weise verhindert wird, kommt man der Erfüllung der ersten Bedingung, unter der überhaupt eine parlamentarische Repräsentation zufriedenstellend wirken kann, niemals näher. In den, dem Adel gegenüber noch gleicher Rechte entbehrenden Bevölkerungsschichten, die durch Ausschließung von der eigentlichen Verwaltung sich nirgends staatsmännische Reife und Besonnenheit aneignen können, steigern sich dann naturgemäß auf dem, ihnen überlassenen Felde der politischen Wahlrechte wieder nationaler Haß und Erbitterung — und dies immer umsomehr, als eben unter den angeführten Umständen jene ängstlich gehütete absolutistische Hinterlassenschaft den socialen, wirthschaftlichen und intellectuellen Aufschwung des Landes, den der Wettbewerb mit den rüstig vorwärtsschreitenden Nachbarreichen so dringend erheischt, nach allen Richtungen hin erschwert. Und damit ist thatsächlich der fehlerhafte Kreislauf vollendet.

III.

Die schreiende Disharmonie solcher Verhältnisse, die sich als das Bild unserer Zustände darstellen, scheint nur unlösbar. In der Verfassungsgeschichte der Völker sind solche Widersprüche, und damit der Schein der Unlösbarkeit, nicht neu. Das von ihnen durchdrungene Zeitbewußtsein beweist nur die Nähe des Augenblickes, in dem die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft auf neuer Unterlage vor sich gehen werde. Unterfangen wir uns nun, die Richtung anzugeben, in der die Lösung des Zwiespaltes liege, so wollen wir uns gewiß vor Augen halten, daß der kein Staatsmann ist, „der nicht das Gefühl für das Mögliche besitzt". Die Politik darf keine andere Norm und Basis als die Erfahrung haben.

Taine stellt als das Summum seiner politischen Beobachtungen den Satz auf: en fait de politique, il vaut mieux de continuer que de recommencer; und wir glauben auch, daß gerade in dem vielerschütterten Oesterreich wahre Staatsweisheit diesen Satz vollauf beherzigen müsse. So erscheint

uns wenigstens einerseits der bestehende Dualismus und andererseits der dadurch gebotene Einheitsstaat Oesterreichs eine nicht mehr zu verrückende Grundlage des Reiches, wenn natürlich auch der Festigung des ersteren im Sinne des Dualismus selbst — wie wir vordem andeuteten — nicht nur Nichts im Wege stünde, sondern dieselbe vor Allem höchst wünschenswerth wäre. Waren vielleicht auch vor 1867 die Bedingungen zur Errichtung eines monarchischen Bundesstaates in Oesterreich-Ungarn gegeben, so sind dieselben mit der Schaffung des Dualismus wohl für immer erloschen. Für den, dessen Gedanken nicht an der Oberfläche haften, hat der Dualismus, der sich nun seit 30 Jahren als das den beiden Reichshälften entsprechende Machtverhältniß behauptet, jede Möglichkeit einer staatsrechtlichen Selbständigkeit der Länder der böhmischen Krone endgiltig begraben. Die Anerkennung der Wenzelskrone wäre der Zerfall des Dualismus und zugleich die Sprengung Oesterreichs.[24]) Sprach doch Palacky selbst schon die Ansicht aus, daß kleine Staaten, zumal im Mittelpunkte Europas, nicht mehr bestehen können. Aber auch alle Hoffnungen auf die Verwirklichung des Grundgedankens der Schöpfer des 1867er Werkes, aus Cisleithanien einen Einheitsstaat unter der Vorherrschaft der Deutschen, ähnlich der Stellung der Magyaren in Ungarn, zu machen, sind heute in das Reich der Träume zu verweisen. Gerade der Constitutionalismus der Decemberverfassung, und noch mehr seitdem

---

[24]) Alles, was früher in Betreff des Dualismus schon als Versündigung gegen den Zug unserer Zeit auf mächtige Reiche, der sich aus ökonomischen Elementarursachen erklärt, angeführt wurde, hätte noch zehnfach verstärkte Anwendung auf die weitere Zertheilung der diesseitigen Reichshälfte. Es ist nicht nothwendig, diese herostratische That des Näheren auszumalen.

derselbe auf dem, von den Deutschen selbst 1873 eingeführten directen und neuestens noch erweiterten Wahlrechte steht, führt naturgemäß eher zu einem Austroslavismus als zu einem Austrogermanismus, weil doch einmal die Slaven die Majorität des Reiches bilden, und wenigstens Czechen und Polen den Deutschen Oesterreichs, die, von Deutschland abgesperrt, ihre Bildung seit Metternich nur aus halbverschütteten Brunnen im Inneren schöpften, an Tüchtigkeit wahrlich kaum nachstehen.

Aber zu einer dauernden Ordnung Oesterreichs, bei der jede der vielen Völkerschaften ihre stabile Lage findet, ist nicht auf dem, bisher nun schon Jahrzehnte lang vergeblich versuchten Wege zu gelangen. Die nationalen, nur eigensüchtige Machtgelüste verfolgenden Parteien, die sich jetzt gegenüber stehen, können nimmermehr aus sich heraus eine Ordnung schaffen, die die Menschenrechte, sowohl der Individuen als der Völker, mit den wahren Staatsexigenzien in Einklang bringt. So lange solche parlamentarische Parteien die Verfassung, ihre Auslegung und Aenderung als nächstes Kampfobject betrachten, messen sie täglich nur entschiedener ihre Kräfte gegeneinander: jede hofft, als obsiegende, schließlich von oben herab die Grundlagen des Staatslebens in ihrem rein parteiischen Sinne umgestalten zu können. Und immer unmöglicher wird die Aufgabe der jedesmaligen Regierung, sich als getreue Resultirende der contradictorischen Parteiforderungen, deren keine an dem „Staatsnothwendigen" ihre Grenze findet, darzustellen und einen geordneten Rechtszustand im Staate zu begründen.[25]) Wo dann Gesetzlichkeit, Ruhe und

[25]) Die bedrohliche Spannung und Unstetigkeit haben jetzt bereits einen äußersten Grad erreicht. Wie in Folge der Badeni'schen Sprachen-

öffentliches Vertrauen fehlen, haben die eigentlichen Umsturz-parteien immer frischen Muth und Boden für ihre schlimme Aussaat.

Wir haben uns schon vergegenwärtigt, wie himmelweit sich die Grundelemente unseres öffentlichen Lebens von den englischen Zuständen entfernen. Wir haben eine vom Besitze abgelöste regierende Classe, das Civil- und Militärbeamtenthum, ihr gegenüber eine Repräsentation der steuerzahlenden Classen, der Großgrundbesitzer, der industriellen, gelehrten und arbeitenden Welt, deren Interessen und Anschauungen über den Staat durch die noch dazwischen wirkenden, nationalen Gegensätze in

---

verordnung das Parlament durch den festen Entschluß der Parteien gelähmt wurde und jede neuerliche ministerielle Entscheidung in Betreff der Sprachenfrage die Situation nur verschärft hätte, so wird es — auch nach Behebung dieses Falles — gewiß in Zukunft an Anlässen nimmermehr fehlen, bei welchen in gleicher Weise wie diesmal diese oder jene Minorität die Actionsfähigkeit des Parlamentes aufhebt und als Ausweg nur noch den § 14 der Staatsgrundgesetze übrig läßt. Auf diejenigen, die ihr politisches Ideal und das Heil jedes Staatswesens in einem allvermögenden Unterhause sehen und hier erleben müssen, daß sich ein solch frei gewähltes Volkshaus selber „matt" setzt, muß freilich diese Thatsache erschütternd wirken. Anders auf die tieferen Kenner des Parlamentarismus: für diese bedeutete die Einführung eines derartigen Gesetzgebungskörpers in den Erbländern, d. h. in einer national in sich zerrissenen und sonst mit dem Staate unverbundenen Gesellschaft nur ein überaus gewagtes Experiment, das zugleich von sehr vielen staatsrechtlichen Vorkehrungen hätte umgeben werden müssen, sollte der gesammte Staatsbau dabei nicht ins Schwanken kommen. Und daß man in den langen drei Jahrzehnten, seit dem Bestehen unserer Verfassung, die ausartende und zersetzende Wirksamkeit jenes Gesetzgebungskörpers ruhig gewähren ließ und nichts vorgekehrt hat, wird jetzt eben gebüßt.

eine nie dagewesene Verworrenheit gerathen sind.[26]) Von einer organisirenden Thätigkeit, um diese Elemente miteinander zu verbinden, ist seit Beginn der Verfassung keine Rede mehr.

---

[26]) In England hat eine tausendjährige Erfahrung und stetige Entwickelung die Gesammtverfassung so gestaltet, daß kein Unrecht geschehen kann, für welches die Verfassung kein Mittel der Abhilfe bestimmte. Selfgovernment, Assisenhöfe mit Jury, Reichsgerichte und Oberhaus, Ministerrath und Staatsrath sind ineinander geflochten und gewachsen; die rechtlichen Controlinstanzen sind nach langen und schweren Erfahrungen in einer Weise gestaltet, daß sich die Reibungen zwischen Macht und Recht über den ganzen Staatskörper an unzähligen Punkten vertheilen und darum nirgends zu gefährlichen Störungen führen können: die Competenzverhältnisse sind derartig systematisch geordnet, daß die ganze Landesverwaltung, die Anwendung der Gesetze und Verordnungen des öffentlichen Rechtes und die Deutung der Landesverfassung völlig unabhängig von dem Einflusse der zeitigen Minister gestellt sind. Und schließlich kann die administrative Gewalt die Gesetze in Beziehung auf Privatpersonen, außer dem Falle, daß sie sich selbst bei der Entscheidung der Verwaltung beruhigen, nur nach vorhergegangenem richterlichen Spruch ausführen. Innerhalb dieses Organismus ist die „rechtliche“ Verantwortlichkeit der Minister nicht etwa isolirt in das Verwaltungsrecht eingeschoben, sondern nur ein ergänzendes Glied der rechtlichen Verantwortlichkeit des Beamtenthums überhaupt. Auf diesem geschlossenen System, das der zersetzenden Macht der modernen Gesellschaft noch widersteht, beruht erst die Möglichkeit einer „gesetzmäßigen“ Regierung durch Parlamentsparteien und Parteiminister. Sobald mit der Einführung der constitutionellen Verfassung in ein Staatswesen das Parteiwesen seinen unmittelbaren Einfluß auf die Gesetzgebung erstreckt und unmittelbar auch die Verwaltung und Justiz ergreift, bedarf man der entsprechenden Verstärkung und Verschärfung aller Rechtscontrolen. Aber Rechtscontrolen verstärken und verschärfen kann man nur dort, wo schon die solidesten Grundlagen einer Gerichtsverfassung und eines Verwaltungsrechtes vorhanden sind. In Oesterreich war aber weder das Eine noch das Andere vorhanden, als die noch dazu national in sich zerrissene Interessenvertretung eingeführt wurde, und so konnte kaum von Rechtscontrolen überhaupt, noch weniger von ihrer Verschärfung, die Rede sein.

zwischen dem Beamtenthume, das den möglichsten Widerstand gegen den unklaren und ungestümen Andrang zur Theilnahme an den Staat leistet, und den Nationalitäten und Classen, die an staatliche Thätigkeit ungewöhnt und zur politischen Freiheit, als streitende Fractionen, unbefähigt sind, steht die Regierung in der schwachen Gestalt eines Ministerrathes, der von den Parteien abhängig ist, hin und her gezerrt wird, bald nach der Seite des Föderalismus, bald des Centralismus, bald nach der Seite des Feudalismus, bald des Polizeistaates. Und so kommt es, daß unser Ministerrath, Herrenhaus und Abgeordnetenhaus in ihrer jetzigen Stellung und Zusammensetzung in einem Rechtsstaate auf die Dauer miteinander unverträglich sind. Da ist als Erstes das in seinen Personen rasch wechselnde Cabinet, das nicht nur mit absoluten Beamtengewalten, sondern auch mit der höchsten Entscheidung im Administrativverfahren, mit der Interpretation der Verfassung und der einzelnen Verwaltungsgesetze und mit dem obersten Einflusse auf Alles, was Macht und Werth im Lande hat, ausgestattet ist. Ja, das ganze Strafverfolgungsrecht ist durch das System der Staatsanwaltschaft zur Disposition des Ministerrathes gestellt. Mit solchen Machtvollkommenheiten ausgestattete Personen, die jeden Augenblick ausgewechselt werden können, werden dann selbstverständlich unwiderstandsfähig gegen jeden gesellschaftlichen Druck und Parteiandrang. Als Zweites das der Mehrzahl nach aus erblichen Mitgliedern gebildete Herrenhaus (also fast wie ein mittelalterlicher ständischer Körper gebildet) zur Vertretung des Adels, der wohl einst mit dem Ständestaate durch seine Lasten und Thätigkeit verwachsen war, aber mit der heutigen Ordnung des öffentlichen und Privatrechtes in keinem Zusammenhange mehr steht. Diese Körperschaft soll das halbe

Gesetzgebungsrecht ausüben. Endlich als Drittes das Abgeordnetenhaus, eine gewählte Versammlung der classificirten Steuerzahler, ohne jeden Zusammenhang mit der Gemeinde, Bezirks- und Landesverwaltung, aber mit der gewaltigen Macht verschiedener Negationen hinter sich: einmal die Abneigung der Steuerzahler gegen neue Lasten, gegen den absoluten Beamtenstaat und alle Ansprüche der ständischen Gliederung, und das anderemal die volle Abneigung der Nationalitäten gegen jede einheitliche Zusammenfassung und Organisation der Staatsmacht.

Bis jetzt ist diese widerspruchsvolle Dreizahl noch durch die glücklicherweise ungemessene Kraft der Krone, sowie vielleicht auch durch die Stumpfsinnigkeit und Gewöhnung des Volkes nothdürftig zusammengehalten worden. Aber es muß selbst dem jugendlichen Enthusiasten, der von dem „Aufeinanderplatzen der Geister“ allen Segen im öffentlichen Leben erwartet, doch endlich aufdämmern, daß hier die Geister in einer für den Staat zu gefährlichen Weise aufeinanderplatzen; es muß endlich erkannt werden, daß aus dieser Trias[27]) keine organisirende und vereinigende Gesetzgebung, deren jeder Staat bedarf, sondern nur ein das Ganze zersetzender confuser Staatswille hervorgeht. Ebenso wenig wie in einer Körperschaft classificirter Steuerzahler, die an der Staatsverwaltung ganz unbetheiligt sind, je das gehörige Bewußtsein der nothwendigen persönlichen Pflicht im Staate aufsteigt, entsteht in einem altständischen Körper das Bewußtsein der öffentlichen Pflichten überhaupt. Am allerwenigsten kann aber ein Ministerrath, der nur von stückweisen Concessionen an den Parteigeist lebt, die absoluteste

[27]) Gneist.

Forderung des Staates, die dauernde Verbindung von Gesellschaft und Staat, zu Stande bringen. Und woher soll schließlich die Krone inmitten dieses Alles zerreibenden Spieles und Widerspieles solcher Factoren, hinter denen dann nur mehr die vom gemeinen Eigennutz getriebene, zusammenhanglose Menge steht, die Kraft, Möglichkeit und Einsicht gewinnen, um kritische Conflictsfälle, oder gar, wie wir es derzeit schon erlebten, einen chronischen Conflict der Gewalten zu überwinden? Woher soll die Krone diese Fähigkeit schöpfen, da doch der Monarch selbst als dauernder, persönlicher Repräsentant des Staates über die Interessen der Gesellschaft erhoben ist, und die drei genannten Staatskörper, die ihm allein berathen, statt organische Gesetze hervorzubringen, immer nur Dinge schaffen können, die gerade so aussehen, wie sie selbst! „Um zu organisiren, d. h. um Besitz und Amt, um Staat und Gesellschaft in dauernden Institutionen zu verbinden, muß der Körper, von dem die Initiative ausgeht, eine Verbindung der Art schon in sich selbst tragen,“ [28]) er muß die Erfüllung der persönlichen Staatspflichten repräsentiren. Ein solcher Körper fehlt in unserem Staatswesen. Haben auch andere Verfassungen auf dem Continent in dieser Hinsicht eine Lücke, so ist sicher diese Lücke nirgends so empfindlich wie bei uns; denn hier gehen wie nirgends anderswo die gesellschaftlichen Vorstellungen, die nationalen und ständischen Ansprüche weit auseinander, so daß nirgendwo leichter wie hier nachhaltige Conflicte zwischen Cabinet und Reichsrath entstehen können. Gerade der durch die Badeni'sche Sprachenverordnung herbeigeführte Conflict zwischen Regierung und Parlament ist für

---

[28]) Gneist.

Oesterreich besonders symptomatisch. Der Fall ist gewissermaßen typisch;[29]) es ist auch kein bloßer Zufall, daß der Parteienkampf immer am heftigsten auf dem Sprachengebiete wüthet, und vorläufig immer von dort her die Belastungsproben auf die Verfassung ausgehen. Unser wenig entwickeltes Verwaltungsrecht kennt noch keine Normen über die Stellung der verschiedenen Sprachen, die aus dem wechselseitigen Aufeinanderwirken der Regierungsthätigkeit und den nationalen Interessen der Völker entstanden wären. Es liegt hier eine nur von oben ausgegangene, einseitige Normirung der Sprachen-

[29]) Der Fall steht folgendermaßen: Deutsche und Czechen stellen diametral entgegengesetzte Forderungen in Betreff ihrer Sprachen auf und erklären, keine parlamentarische Thätigkeit aufkommen zu lassen, wenn sie — seien sie auch hundertmal in der Minorität — ihren Willen nicht durchsetzten. Das Parlament ist also durch den festen Entschluß der Parteien gelähmt und jede neuerliche ministerielle Entscheidung in Betreff der Sprachenfrage — und die bloße Aufhebung der bestehenden Verordnung wäre ja auch schon eine solche — würde sicher die Situation nur verschlimmern. Unter dem Drucke der Verhältnisse, die gerade durch die mißglückte Badeni'sche Verordnung entstanden sind, hat auch das gegenwärtige Ministerium (sowie das unmittelbar vorhergehende) erklärt, die Regelung der Sprachenfrage uneingeschränkt als Gegenstand der Gesetzgebung zu betrachten. Man wollte auf diesem Gebiete die ministerielle Willkür, aus der augenblicklich so viel Unheil floß, zur Beruhigung der Gemüther wenigstens in Zukunft als beseitigt erscheinen lassen. In merito ist diese Anschauung kaum haltbar. Die österreichische Verfassung spricht dem Wirkungskreise des Reichsrathes (lit. l) die Gesetzgebung über die Grundzüge der Organisirung der Gerichts- und Verwaltungsbehörden zu. Und so sehr sich auch über das Wort „Grundzüge" streiten ließe, so muß doch schon die bloß grammatikalische Interpretation ausreichen, um die Festsetzung der Amtssprache, der Qualification der Beamten u. s. w., worum es sich bei den bisherigen Verordnungen zumeist handelte, nicht als „Grundzüge", sondern als „Detail" der Organisirung zu erkennen. Soll aber auf Worttüftelei nicht allzu viel

verhältnisse vor. Aber dem Herzen der Völker liegt die Sprache am nächsten, darum hören die Parteien nicht auf, zunächst „nationale“ Parteien zu sein, um womöglich gleich verfassungsmäßige Rechte für ihre bezüglichen Sprachen zu erkämpfen. Die Frage nun, was da zu thun sei, wenn einerseits das Abgeordnetenhaus, von den nächsten Interessen der Nationalitäten beherrscht, unfähig zu der verlangten Gesetzgebung ist, andererseits jeder Ministerrath, der auf dem Verordnungswege die Lösung der Differenzen zwischen Deutschen und Czechen versuchte, sich erst recht den Unwillen der einen oder anderen, zum Aeußersten entschlossenen Partei zuziehen müßte, auf diese

---

Gewicht zu legen sein, so steht ja noch ein anderer, weit stärkerer Grund auf dieser Seite. Einleuchtend ergibt sich nämlich, daß es täglich unmöglicher wird, die Thätigkeit des modernen Staates in allen seinen mannigfachen veränderlichen Aufgaben durch die Gesetzgebung zu regeln; wie denn auch das mächtige englische Parlament gezwungen ist, in jeder Session das Gebiet der Verordnungs- und Regulativgewalten zu erweitern. Und so strittig und flüssig wohl überall das Verhältniß von Gesetz und Verordnungsrecht noch sein möge, so ist man heute in Theorie und Praxis der großen Culturstaaten darüber einig, daß für die Regelung gewisser Verhältnisse des öffentlichen Rechtes grundsätzlich die Verordnung die rechte Form des Staatswillens bildet und dies zu allernächst von der gesammten Organisation aller Staatsverwaltungsbehörden gilt — wie es in England, Deutschland, Preußen, Frankreich u. s. w. unausgesetzt geübt wird. Man sieht daraus, daß die ganze österreichische Verfassungsbestimmung lit. l etwas rückständig ist, und es darum mehr als geboten erscheint, ihre bei nationaler Verschiedenheit noch besonders scharfe Spitze durch eine Interpretation im möglichst allgemeinen Sinne abzustumpfen.

Wie erfolglos sich übrigens die gute Absicht des Ministeriums Thun erwies, zeigte sich sofort in der Ablehnung der Parteien des Regierungsantrages, einen besonderen Ausschuß zur Regelung der Sprachenfrage einzusetzen. Es war dies vorauszusehen; denn es ist ja eine 30 Jahre alte Erfahrung, daß es unserem Parlamente praktisch

Frage hat unsere künstliche, nur schematisch construirte Verfassung keine Antwort. Sie hat kein Mittel, kein Organ vorgesehen, weder um in einem, bei uns leichter als anderswo eintretenden, derartigen Collisionsfalle zwischen Ministerrath und Reichsrath zu vermitteln, noch um Reformgesetze von größerer Tragweite, zu denen sowohl dem Reichsrathe, als dem Ministerrathe die Kräfte fehlen, zu initiren.

Wie ganz anders und natürlich lösen sich solche Fälle (die freilich nirgends anderswo zu solcher Schärfe anwachsen)

unmöglich ist, diese Frage durch die Gesetzgebung zu regeln. Die schwankenden wechselnden und widersprechenden Ideen, Forderungen und wirklichen Bedürfnisse der sieben Nationalitäten lassen sich hier in kein allumfassendes Gesetz bringen. Die Parteien, die sich nicht einmal über die Vorfrage, ob die bezügliche Legislative in den Reichsrath oder in die Landtage gehöre, zu einigen vermögen, wären am allerwenigsten durch eine starre Fixirung zu befriedigen. Gebe es also auch keine anderen Gründe für das Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Sprachenregelung, so müßte es derzeit als verbindlicher Staatswille praeter legem doch schon gelten als auf einem Gebiete, das rechtlicher Normirung bedarf, auf dem es aber an einem Gesetzesact fehlt und zu einem solchen, wie die Parteienverhältnisse eben stehen, guterdings nicht kommen kann.

Dürfte also das Verordnungsrecht bezüglich des Sprachgebrauches der Aemter auch in Oesterreich künftig kaum ernstlich bestritten werden können, ebenso wie sich dasselbe trotz vielfacher Bekämpfungen bisher immer noch durch die Macht der Verhältnisse durchgesetzt hat, so wäre es doch im gegebenen Falle zweifellos ein neuerlicher großer politischer Fehler, wenn sich eine gegenwärtige Regierung unter der herrschenden Verwirrung, die eben durch eine leichtfertige Ausübung jenes Rechtes erzeugt wurde, und unter der darum jetzt herrschenden Ansicht, daß die Sprachenverhältnisse nur im Gesetzgebungswege geregelt werden dürfen, abermals ohneweiters der Verordnung zur Schaffung eines neuen geltenden Sprachenrechtes bedienen wollte.

in England, wo sich eben die Verflechtung des Parlamentes mit dem gesammten Organismus der Staatsverwaltung auf eine historische Bildung zurückführen läßt. In England steht über alles der Grundgedanke fest, daß alle politischen Rechte (das Parlament mit inbegriffen) nur Ausfluß der königlichen Gewalt sind, wenn auch diese königliche Gewalt nur in Uebereinstimmung mit den Landesgesetzen besteht. Zur Ausübung ihrer hohen Prärogative ist die Krone von Ober- und Unterhaus, von den Gerichtshöfen und von dem königlichen Staatsrathe, dem Privy Council, berathen. Die Bildung des Privy Council geht der Entstehung des Parlamentes lange voraus. Und gerade dieser königliche Staatsrath oder Privy Council, dessen Personal immer die Spitzen der Reichsbehörden und eine Anzahl von Personen ist, welche der König außerdem zuzuziehen für gut befindet, hatte seit alter Zeit bis herauf zur Gegenwart eine sehr bewegliche Gestalt, die sich genau nach den jeweiligen Umständen und Zuständen, nach den Erfordernissen des Staates und der Gesellschaft richtete. Gerade durch die Stellung dieses königlichen Staatsrathes (Privy Council), die sich durch alle Revolutionen continuirt hat, stellt sich heute der englische Staat als verfassungsmäßige Monarchie in einem doppelten Organismus dar: und zwar als King in Council und als King in Parliament, d. h. der König ist in Ausübung der Staatsgewalt entweder an den Beirath des einen oder an die Zustimmung des anderen gebunden. Die alten Regierungsgewalten (des King in Council) dauern fort, allerdings stetig beschränkt, modificirt durch die Gesetzgebung (durch den King in Parliament), aber doch nach ihrem Grundbestande davon unabhängig, schon der vorparlamentarischen Verfassung

(der Common-Law) angehörend. Haben sich auch die Regierungsgewalten in einer Reihe verfassungsmäßiger neuer Behörden verzweigt, so laufen sie doch wieder schließlich im „King in Council", dem König als Haupt der Executivgewalt, zusammen. Das Privy Council ist der geschichtlichen Anlage nach der dirigirende höchste königliche Rath, welcher unter persönlichem Vorsitze des Königs die Reichsregierung führt, und zwar, erstens, als gesetzgebender Körper, zweitens, als Reichsgericht und, drittens, als höchste Verwaltungsbehörde des Reiches. Ist nun im wechselvollen langsamen Gang der Entwickelung auch dieser oberste königliche Rath (Privy Council) auf vielen Gebieten durch das Parlament (den King in Parliament) auch als concurrirender gesetzgebender Körper, als Reichsgericht und Rath, zurückgedrängt, so sind ihm (dem Privy Council) doch von allen seinen ursprünglichen Befugnissen wesentliche Theile zurückgeblieben.

Noch immer ist das Council unter den alten verfassungsmäßigen Behörden die erste, noch immer ist es verfassungsmäßig der Sitz der Staatsregierung mit theils gesetzgebenden, theils richterlichen, theils administrativen Befugnissen, die dem Hauptbestandtheile nach ein Ausfluß der alten Prärogative der Krone, an vielen Punkten aber sogar auch neuerlich durch Parlamentsstatuten selbst wieder erweitert sind. Es dauert also neben dem Parlament (dem King in Parliament) die ergänzende und concurrirende Gesetzgebung des King in Council (also des Privy Council) fort, wenn auch die Staatshoheitsrechte im Inneren fast vollständig durch Parlamentsgesetze schon fixirt sind und fortschreitend noch weiter fixirt werden. Grundsätzlich bleibt nicht nur die Beschließung des Council über alle außerordentlichen Maßregeln der zeit-

lichen Regierung aufrecht erhalten,[30]) sondern auch noch weitere legislative Functionen. So gehören erstens zu seinen heute noch bestehenden legislativen Functionen alle offenen Gebiete in den auswärtigen Angelegenheiten, in der Kriegshoheit und gewissen nebensächlichen Prärogativgewalten, die durch Parlamentsstatuten weder fixirt werden konnten, noch sollten, wie Kriegserklärungen, Friedensschlüsse, Auflegung eines Embargo in Kriegszeiten, Eröffnung oder Schließung einer Quarantaine, Verordnungen zur Ausführung völkerrechtlicher Verträge, Incourssetzung der Reichsmünze, Anordnungen von Fest- und Danksagungstagen u. dgl. Zweitens erläßt „Die Königin im Rath" (King in Council) Gesetze und Ordonnanzen für die Colonien und Niederlassungen, die keine eigene gesetzgebende Versammlung haben; drittens, alle Ausführungsverordnungen, durch welche die Grundsätze ergangener Parlamentsacte dem Sinne des Gesetzes gemäß in Wirksamkeit gesetzt werden. Endlich, viertens, kann das Privy Council, trotzdem die Suspendirungsgewalt der Krone grundsätzlich aufgehoben ist, im Kriegsfalle bestehende Handelsgesetze modificiren, ferner Dispensationen von den Gesetzen über den Erwerb zur todten Hand ertheilen. Von den richterlichen Functionen ist dem Privy Council (nach Aufhebung der Sternkammer) nur übrig geblieben, erstens, ein Untersuchungsrecht ohne Gegenwart des Souverains. Das Council bildet hier einen court of record zur Voruntersuchung wegen „Vergehen gegen die Staatsregierung", mit dem Rechte, Eide abzunehmen, Haftbefehle zu erlassen (mit Vorbehalt des habeas corpus) und die Sache zur weiteren Verhandlung vor die ordentlichen Gerichte zu verweisen. Es

---

[30]) Englisches Verwaltungsrecht.

sind dies Reste der alten Sternkammer. Außerdem kann hierher auch das weitere Gebiet der königlichen Untersuchungscommissionen, von denen später noch die Rede sein wird, gezählt werden.

Zweitens ist dem Council, nach Aufhebung der administrativen Jurisdiction für die inneren Landesverhältnisse noch eine auswärtige und völkerrechtliche Jurisdiction über Prisensachen, über die Gerichtshöfe in den Colonien und Ostindien geblieben, dazu noch eine Jurisdiction in einigen Specialgebieten alter Administrativjustiz, wie über Wahn- und Blödsinnigkeitserklärungen, und schließlich über die geistlichen Gerichte. Drittens besitzt noch das Council in ganz singulären Fällen eine große Interpretationsgewalt.

Neben den legislativen und richterlichen Functionen, die dem Privy Council heute noch zustehen, sind ihm von der, einst von ihm allein geführten höchsten Reichsregierung, die jetzt sachlich auf den Ministerrath übergegangen ist, alle die Angelegenheiten von dauernder Bedeutung für die regierende Familie und den Staat, also überhaupt alle Staatsacte, deren Bedeutung über die Existenz eines zeitigen Parteiministeriums hinausreicht und als darüber hinausreichend erscheinen soll, erhalten. So werden wichtige Vorgänge in dem königlichen Hause, ebenso wie jeder Ministerwechsel „im Rathe" declarirt, ferner wird die Einberufung, Prorogation oder Schließung des Parlamentes im Staatsrathe beschlossen. Außerdem werden die Sheriffs von England und Wales alljährlich in einer Staatsrathssitzung endgiltig ernannt, und endlich werden von dem Council die Städteordnung von 1835 verliehen, Schutzrechte gegen Nachdruck ertheilt und die Staatsunterstützungen für das Volksschulwesen ausgeführt. Daß auch auf dem Höhepunkte der

parlamentarischen Macht das englische Königthum keine bloße Sanctionsstelle, sondern eine sehr ausgeprägte persönliche Regierungsgewalt ist, zeigt sich gerade in dem fortbestehenden Privy Council, dessen persönliche Ernennung immer der Krone vorbehalten blieb. Die Mitglieder desselben werden durch eine formlose Berufung der Krone (ohne Patent oder Grant) ernannt, und zwar auf Lebenszeit des Souverains, der sie ernannt hat, jedoch entlaßbar nach dessen freiem Ermessen. Die Gesichtspunkte für die Auswahl der Mitglieder sind seit jeher die gleichen: das Council soll umfassen die zeitigen Großbeamten des Reiches, sowie die wichtigsten Beamten zweiten Ranges, dazu eine Anzahl angesehener Mitglieder des Parlamentes. Es lassen sich demnach heute folgende vier Kategorien Mitglieder scheiden: zuerst die Chefs der Hauptämter, welche die zeitige Regierung (das Cabinet) bilden (also die 12 bis 17 Minister), zweitens, die Mitglieder der früheren Cabinete, also die Staatsminister außer Dienst, drittens, die Chefs gewisser höherer Aemter, auch wenn sie keinen Sitz im Ministerrath erhalten: die Präsidenten aller höchsten Gerichtshöfe, der Judge Advocate und einige obere Richter der Westminsterhöfe, der Sprecher des Unterhauses, eine Anzahl von Gesandten, Generale und Coloniegouverneure, der Feldzeugmeister, ein Juniorlord der Admiralität, der Vicepräsident des Handelsamtes, der Präsident des Armenamtes, einige Unterstaatssecretäre, zuweilen auch höhere Civilbeamte nach einem ehrenvollen Rücktritte aus dem Staatsdienste, und, viertens, einzelne Mitglieder der weltlichen und geistlichen Pairie und des Unterhauses.[31]) Das Privy Council hat als Unter-

---

[31]) Die Staatsrathsliste enthält heute circa 200 Namen. Dazu kommt noch der viel weniger bedeutende Nebenstaatsrath für Irland, von

lage auch ein festes Bureau (bestehend aus dem Präsidenten und zwei Beamten des Secretariates im Range von Unterstaatssecretären) zur Erhaltung der Gleichförmigkeit in den Beschlüssen, der Uebereinstimmung mit früheren Erlässen und zur Expedition solcher Orders in Council, die in kein specielles Verwaltungsdepartement fallen.

Das Privy Council hatte schon — wie gesagt — nach seiner Entstehung aus dem normannischen Verwaltungsrechte stets eine sehr bewegliche Gestalt. Aus ihm, gleichsam als Urstoff, krystallisirte sich das ganze höhere staatliche Behördensystem allmählich heraus. Im Beginne der parlamentarischen Verfassung war es noch der große, gemischte Beamtenkörper, welcher die stabilen und die beweglichen, die gerichtlichen und administrativen Geschäfte (Staatsrath und Staatsministerien) in sich vereinte. Mit dem Fortschritte der Staatsentwickelung haben sich die beiden Seiten getrennt, und zwar in das heutige Privy Council als ein ergänzendes Glied der stabilen Staatsordnung, die sich natürlich inzwischen auch noch in anderen Organen (in den Gerichtshöfen, verstärkt nach unten hin durch die Mitwirkung der Jury, nach oben hin durch das Oberhaus als obersten Cassationshof) entwickelt hat, und in das Cabinet, den Ministerrath, der sich als der bewegliche Theil des einstigen Privy Council aus dem stehenden Staatsrath ausschied, um mit den beiden Häusern des Parlamentes in eine engere Ver-

44 Mitgliedern, von denen 12 zugleich Mitglieder des Rathes von England sind. Gneist's „Das Privy Council“.

bindung zu treten. Aus dem heutigen Privy Council (Staatsrath) gehen aber auch nach wie vor noch zahlreiche Commissionen und Delegationen hervor, die dadurch wieder veranlaßt werden, daß oft speciellere Rechtsfragen oder technische Fragen an den Rath kommen, für die es angemessen scheint, einen engeren Ausschuß zum Zwecke der Verhandlung und Entscheidung, oder vielmehr Begutachtung für die höchste Entscheidung des Königs, zu bilden.

Wie schon im Mittelalter, lassen sich auch jetzt dabei wiederkehrende und vorübergehende Geschäfte scheiden. Die ersteren erscheinen dann wieder in Gestalt von stehenden Commitees des Staatsrathes, die wieder den Keim selbstständiger Behörden in sich tragen. Zu solchen permanenten Committees des Council gehören heute das Handelsamt, die Justizabtheilung, deren ausführendes Personal schon vom Council getrennt ist, und die Unterrichtsabtheilung, die eben die Anfänge von drei entsprechenden Ministerien bilden. Die letzteren, die zu vorübergehenden Geschäften bestimmt sind, erscheinen als temporäre Commissions of Inquiry, sie bilden das System der Untersuchungs- oder Immediatcommissionen. Sie beruhen auf der verfassungsmäßig fortdauernden Befugniß der Krone, dem Staatsrath (Privy Council) eine Untersuchung und Berichterstattung über jeden möglichen Gegenstand aufzutragen. Jede Petition, Reclamation oder Beschwerde, für welche die ordentlichen Gerichtshöfe oder Verwaltungsdepartements keine verfassungsmäßige Abhilfe gewähren, ebenso jede Bearbeitung organischer Verwaltungsgesetze, zu der Parlament oder Ministerrath, entweder aus Mangel an Kräften oder wegen Parteischwierigkeiten unfähig sind, kann noch in uralter Weise einer solchen Commission des Privy Council über-

tragen werden.[32]) Die mannigfachen Reformbedürfnisse im Staat haben gerade im letzten Menschenalter die Zahl dieser Immediatcommissionen ansehnlichst vermehrt. Diese Commissionen sind berechtigt zur Correspondenz mit allen Behörden, Privatpersonen, insbesondere Sachverständigen, zur Einsicht von Acten und Papieren, und zur Erzwingung eidlicher Zeugnisse und anderer Beweisaufnahmen. Jede Commission erhält ihren direct ernannten Secretär; den ehrenhalber fungirenden Mitgliedern können auch Diäten bewilligt werden; alle auflaufenden Kosten erstattet die Treasury.[33]) Von dem heutigen Verhältnisse des Cabinetes zum Privy Council ist schon die Rede gewesen: das Cabinet ist nämlich der bewegliche Theil jenes Council; es muß aber hinzugefügt werden, daß kein englisches Gesetz das Cabinet als verfassungsmäßige Behörde kennt, daß die Mitglieder, weder sammt noch sonders gesetzliche Rechte und Pflichten als Mitglieder eines Cabinetes, sondern sammt und sonders nur als Mitglieder des Privy Council haben. Und wenn sich auch die Krone bei der Ernennung der Cabinetsmitglieder durch die Rücksicht auf die Wirksamkeit der Minister in beiden Häusern des Parlamentes bestimmen läßt, ist dies nicht eine rechtliche, sondern nur eine thatsächlich aufgelegte Beschränkung, die nur so lange dauert, als das Parlament in harmonischer Bildung mit der Gesellschaft einen, in den Haupt-

---

[32]) Von solchen Commissionen ist die neue Städteordnung, die das Parlament nicht zu Wege bringen konnte, ebenso wie viele neue socialpolitische Gesetze organischer Natur ausgegangen.

[33]) Diese Untersuchungs- oder Immediatcommissionen der Krone sind scharf auseinanderzuhalten von den Untersuchungscommissionen des Ober- und Unterhauses zur Ausübung einer allgemeinen Controle der Staatsverwaltung.

grundlagen einigen Organismus darstellt. Die enge Verbindung des Ministerrathes mit dem Parlamente — vergleichbar beinahe einem Verwaltungsausschusse des letzteren unter königlicher Bestätigung — macht den Ministerrath zu dem lebendigen Ausdrucke der zeitigen Forderungen und Bedürfnisse der Gesellschaft; es bildet eben auch dadurch mit Recht die Spitze des beweglichen Organismus der Staatsverwaltung. Alles über die zeitigen Staatsinteressen Hinausliegende des Staatswesens concentrirt sich nach wie vor in dem gesammten Privy Council; er ist in letzter Instanz das Organ, um allen etwaigen Störungen im Staatswesen vorzusehen und damit das Gleichgewicht des Staatsbaues durch alle zeitigen Strömungen hindurch aufrecht zu erhalten. Trotz aller im Laufe der Zeit nothwendig gewordenen Verschiebung seiner Functionen ist das Privy Council noch immer der verfassungsmäßige Sitz der Staatsregierung, wenn auch heute der Schwerpunkt seiner praktischen Thätigkeit hauptsächlich in der Beschließung über die außerordentlichen Maßregeln der zeitigen Regierung und in der Berathung des Königs über Berufung, Auflösung des Parlamentes und über die Verhandlungen mit demselben liegt. Ist heute der Staatsrath im Vergleiche zu dem, was er einstens war, gleichsam nur eine Ruine, so ist doch seine Bedeutung noch eine sehr wesentliche und gerade eine solche, wie sie das englische parlamentarische Staatswesen, auf Grund hundertjähriger Erfahrungen, zu seinem fortlaufenden Gedeihen erheischt. Er ist der Kern gewesen, aus dem sich das gesammte Behördensystem entwickelt hat, und ist die Spitze geblieben, in der es wieder am Ende auch heute noch zusammenläuft; er ist das, wenn auch oft nur latent wirkende Organ, das die drei großen Staatskörper (Cabinet, Unterhaus und Oberhaus)

unter sich und mit dem Rechtszustande des Landes und den Bedingungen organischer Fortentwickelung in Zusammenhang erhält; er repräsentirt ununterbrochen die Erfüllung persönlicher Staatspflichten inmitten der, in unserer Zeit immer heftiger auftretenden gesellschaftlichen Vorstellungen, Ansprüche, Rechte und Bedürfnisse.

Wenn nun in dem parlamentarischen England, dessen Ober- und Unterhaus von dem großen Zwischenbau des self-government und allerlei Rechtscontrolen, die uns vollständig abgehen, getragen ist, sich ein oberster Staatsrath durch alle Zeit hindurch als unentbehrlich erwiesen hat — er wäre sonst auch gewiß, wie viele andere Einrichtungen, längst verschwunden — so bedingen doch sicher unsere Verhältnisse, die die gegenseitige Stellung des Ministerrathes, des Herrenhauses und Abgeordnetenhauses ganz unverträglich gestalten, aus hundertfach verstärkten analogen Gründen eine solche Staatsrathsbildung. Und noch niemals und nirgends hat sich wohl die Nothwendigkeit der endlichen Bildung eines solchen Staatsrathes unmittelbarer aufgedrängt, als im Laufe unserer jüngsten öffentlichen Ereignisse. Noch niemals stand die dringende Nothwendigkeit, der unmöglichen Stellung der Minister als Ausleger der Verfassung und der Gesetze der Verwaltung ein Ende zu machen und ein Organ zur Wahrung der dauernden Staatsinteressen zu schaffen, so deutlich und so drohend vor unseren Augen. Aber nicht nur für diese Aufgaben ist der Staatsrath für uns nothwendig, er ist ebenso nothwendig zur Vorbereitung aller durch die Zeit gebotenen organischen Gesetze,

natürlich auch aller Verfassungsänderungen, für die weder unser, von den Parteien abhängiger Ministerrath mit seinen geheimen Cabinetsvorträgen und getheiltem Decernate, noch unser, von nationaler Parteipolitik beherrschtes Parlament geeignet ist.[34]) Er ist bei unserer auseinander strebenden Nationalitätenpolitik besonders nothwendig zur Festhaltung des Organismus der Aemter, namentlich auch in Betreff des Militärwesens, zur Feststellung stetiger Maximen für alle Conflicte im Amtsorganismus, und vor allem zur Besserung des jetzt so unseligen und unmöglichen Verhältnisses zwischen Ministerrath und Parlament. Wird künftighin, selbstverständlich wie in England, die Einberufung, Schließung oder Prorogation des Parlamentes einem Staatsrathsbeschlusse, nicht mehr einer

[34]) Hält doch selbst Stuart Mill, der consequenteste Lobredner der Repräsentativverfassung, jedes Parlament überhaupt zur Erfüllung der Aufgabe unmittelbarer Gesetzgebung ganz und gar unfähig: er sagt, es gibt schwerlich eine Art geistiger Arbeit, die so sehr nur von, nicht allein erfahrenen und geübten, sondern auch durch lange und mühsame Studien dazu erzogenen Männern verrichtet werden kann, als die Arbeit der Gesetzgebung. Dies wäre allein, wenn kein anderer da wäre, ein genügender Grund, daß Gesetze nur durch einen Ausschuß von wenigen Personen gut entworfen werden können. Ein nicht minder schlagender Grund ist, daß jede Vorsorge eines Gesetzes mit der genauesten und weitblickendsten Erkenntniß ihrer Folgen auf die anderen Absichten des Gesetzes abgefaßt sein muß, auch soll das Gesetz, wenn abgefaßt, so eingerichtet werden, um mit den übrigen vorhandenen Gesetzen ein zusammenhängendes Ganzes zu bilden. Es ist unmöglich, daß diesen Bedingungen auch nur einigermaßen genügt werden kann, wenn über die Gesetze eine Clausel nach der anderen von einer gemischten Versammlung abgestimmt werde. Er verlangt schließlich, um diese horrende Verkehrtheit endlich abzustellen, einen von der Krone ernannten Gesetzgebungsausschuß, der allein die nothwendigen Gesetze mache, deren Bestätigung oder Verwerfung dem Parlamente vorbehalten bleibe.

ad hoc beliebigen Ministerrathsentscheidung vorbehalten sein, sowie überhaupt alles der dauernden Staatsordnung Wesentliche, z. B. die Regelung des Verhältnisses zu Ungarn (wobei dem Parlament nur ein Bestätigungsrecht vorzubehalten wäre), so wird sich auch von selbst die Begehrlichkeit der nationalen Parteien einem Cabinet gegenüber, dem die Entscheidung über die Verfassung und ihre betreffende Auslegung abgenommen ist, vermindern, nicht minder zugleich die Gefahr der häufigen, durch § 14 dem Cabinet so leicht möglichen Rückfälle in den Absolutismus. Die Verordnungsgewalt auf Grund des § 14 wird das Cabinet wohl selbst nur mehr im Einvernehmen mit dem Staatsrathe ausüben dürfen.

Wie sich der Wirkungskreis des zu bildenden Staatsrathes von selbst durch die Postulate der stabilen Staatsordnung ergibt, so ist auch seine Zusammensetzung durch den heutigen wirklichen Staat schon gegeben: alle Elemente, die den Staat im Einzelnen regieren und hohe Staatspflichten erfüllen, müssen sich in ihm, dem die Regierung des Staates im Weiten und Ganzen, die über das Zeitliche hinausliegende Gesetzgebung, obliegen soll, zusammenfinden. Die Krone, die selbstverständlich die Auswahl der Mitglieder ihres permanenten Rathes immer nur unter dem Gesichtspunkte der praktischen Tüchtigkeit, Erfahrung und sicheren Anschauung von der Behandlung der Staatsgeschäfte zu treffen hätte, würde demnach, erstens, aus dem hohen Civilbeamtenthum, einschließlich der Gerichtshöfe, neben den gegenwärtigen und

früheren Ministern[35]) eine Anzahl Sectionschefs, Ministerialräthe, dann die Präsidenten und mehrere Räthe der höchsten Gerichtshöfe, sowie eine Anzahl praktischer Specialcapacitäten in den Staatsrath ernennen; zweitens aber auch eine Anzahl Vertreter des hohen Militärbeamtenthums. Die geeigneten Persönlichkeiten werden sich zweifellos in einer zahlreichen Armee, die auf nicht geringer Bildungsstufe steht, immer finden. Gewohnheitsmäßige Beschäftigung mit den höchsten Staatsangelegenheiten des Militärbeamtenthums gibt nicht nur hervorragenden Generalen Gelegenheit, die auf ihrem Gebiete gewonnenen Erfahrungen zur Festigung der Verfassung des Landes und des staatlichen Organismus zu verwerthen, sondern bezeugt auch die Einheitlichkeit des gesammten Staatsdienstes. Der Staat ist persönliche Einheit und so soll auch im Staatsrathe, als an erster Stelle, die Einheit aller Staatspflichten zum Ausdrucke gelangen. „Die Armee ist nicht bestimmt, den König gegen die Verfassung zu schützen, sondern sie ist das erste, das kostbarste, alle übrigen Elemente des Staatskörpers durchdringende Glied unserer Verfassung selbst.“[36]) Erst durch die Theilnahme am Staatsrathe tritt die Armee in die Verfassung ein, erst damit ist die stetige Rücksicht der Gesetzgebung auf die Militärverfassung, ebenso wie die Mitwirkung des praktischen Verstandes und der guten Gewohnheiten des Militärs für die höchsten Staatsgeschäfte gesichert.[37])

[35]) So würde auch der rasche Verbrauch politischer Talente, der unsere jetzige Epoche kennzeichnet, aufhören, da die werthvollen Kenntnisse und Erfahrungen der zurückgetretenen Minister jederzeit gerade an dieser wichtigsten Stelle der Gesetzgebung erhalten blieben.

[36]) Vgl. Gneist, „Der Zwiespalt im englischen Verfassungsleben“.

[37]) Für Manche steht vielleicht der Dualismus, der ja bekanntlich, besonders in Ungarn, allerlei Auslegungen findet, scheinbar der Theilnahme

Drittens endlich hätte die Krone auch eine Anzahl hervorragender Parlamentarier, die der Localverwaltung nahe stehen, in den Staatsrath zu berufen. Der englische Staatsrath (Privy Council) zählt heute in der Regel 200 Mitglieder, ein österreichischer Staatsrath in der angegebenen Zusammensetzung dürfte auf keine geringere Zahl kommen. Die nähere Organisation des Staatsrathes, seine Abtheilungen, Geschäftsordnung u. s. w. hätten sich naturgemäß aus den concreten Verhältnissen unseres Staates zu ergeben. Es würde sich nach Activirung des Staatsrathes bald von selbst zeigen, ob und inwiefern gewisse Angelegenheiten, wie die Sprachenverhältnisse, Unterrichtssachen u. s. w., die gegenwärtig die erbittertsten Kämpfe der Nationalitäten hervorrufen, ständig formirten Abtheilungen oder temporären Commissionen (Immediatcommissionen) zuzuweisen wären. In dem letzteren System der Untersuchungs- oder Immediatcommissionen (Commissions of Inquiry) drückt sich in England die Befugniß der Krone aus, einer beliebigen Zahl Mitglieder des Staatsrathes (Privy Council), nöthigenfalls auch nach ihrem Gutdünken noch verstärkt durch Parlamentarier oder wissenschaftliche Capacitäten, eine Untersuchung und Berichterstattung über jeden möglichen Gegenstand aufzutragen. Es ist dies ein

---

des Militärs an einem cisleithanischen Staatsrathe im Wege. Wir neigen einer solchen Auffassung keinesfalls zu, da ja auch sonst active Generale keine Aufnahme ins Herrenhaus finden dürften. Bekäme Ungarn auch einen solchen Staatsrath, was auch dort aus analogen Gründen bald nothwendig werden wird, dann wäre gewiß nichts im Wege, daß Generale je nach ihrer Staatsangehörigkeit in dem einen und anderen Staatsrathe Platz fänden. Welch unschätzbares moralisches Element zur Stärkung des Reichsgedankens wäre damit gewonnen!

Recht, das dem Souverain, als Repräsentant der Stetigkeit und Gerechtigkeit des Staates, bei einer parlamentarischen Verfassung in allen Fällen, in denen die Kräfte und der Willen des Parlamentes oder Cabinetes unzureichend sind, unerläßlich ist. So hätte sich z. B. betreffend unserer Sprachenfrage, als die Gesetzgebung und die Verordnungsgewalt durch die Parteileidenschaften zum Stillstande verurtheilt waren, die Einsetzung einer solchen Immediatcommission des Staatsrathes gewiß empfohlen. Um aus der verhängnißvollen Situation herauszukommen, konnte nur der Staat die Initiative ergreifen — aber die Iniative ergreifen, hieß hier nicht, abermals mit einer ministeriellen Verordnung ein neues Sprachenrecht decretiren, sondern hieß einfach, zuerst das Organ schaffen, um einen künftigen Verordnungs- oder (eventuell) Gesetzentwurf über die Umbildung unserer Sprachenverhältnisse zu bearbeiten, da für deren Bearbeitung eben diesmal wirklich, weder der Ministerrath, noch die Kammer, die die Einsetzung eines bezüglichen Ausschusses ablehnte, berufen erschienen. Und das tauglichste Organ hiefür wäre eine solche kaiserliche Immediatcommission (Commission of Inquiry) gewesen, die aus den höchsten Verwaltungs- und Gerichtsbeamten, als den arbeitenden Repräsentanten der praktischen Kenntniß der bestehenden Gesetze in ihrer täglichen Anwendung auf die Localverhältnisse und aus einer entsprechenden Ergänzung aus parlamentarischen Kreisen, die ebenfalls mit der Localverwaltung der gemischtsprachigen Länder vertraut sind, zusammengesetzt hätte werden müssen.[38]) Mittelst eines solchen Organes, das bei den in

[38]) Bei der Ernennung solcher Mitglieder müßte freilich die jeweilige Regierung immer sicheren Takt beweisen: es dürften nur Per-

Oesterreich doch wohl immer wiederkehrenden Sprachenconflicten leicht zur permanenten Einrichtung werden dürfte, wäre schließlich auch zur Bildung eines wirklichen Verwaltungsrechtes der in Oesterreich gebräuchlichen Sprachen zu gelangen. England hat seine jetzige Städteordnung und viele nicht minder wichtige neuere Gesetze nicht ohne eine solche königliche Immediatcommission von 30 bis 40 Mitgliedern zu Stande gebracht.[39]) Durch dieses System der königlichen (oder hier kaiserlichen) Immediatcommissionen erhielt jedenfalls der Staatsrath die in unserer Zeit und besonders für unsere Verhältnisse so erforderliche Beweglichkeit. Die Schaffung und Einfügung in die Verfassung eines Staatsrathes, wie er im Vorstehenden gedacht ist, steht zweifellos unserer Krone zu. Denn es wäre überflüssig erst zu beweisen, daß die Befugnisse der österreichischen Krone, deren freiwilliges Geschenk eigentlich unsere gesammte Verfassung ist, keinesfalls geringere seien, als die der englischen Krone, deren ursprüngliche Prärogative sich im Verlaufe einer langsamen genetischen Verfassungsentwickelung verengte.

Nur ein so gestalteter Staatsrath vermag auch bei uns wieder den Zusammenhang zwischen den drei gegenwärtigen

---

sönlichkeiten von einstimmig eminenter Autorität sein. Ein von solchen Männern fertig gestelltes Elaborat, auch nachträglich nur durch Verordnung in Wirksamkeit gesetzt, würde jedes Ministerium im voraus vor dem Vorwurfe willkürlicher Ausübung der Verordnungsgewalt schützen.

[39]) Gneist hat seinerzeit auch in Preußen zur Umarbeitung der Gesetze der inneren Landesverwaltung, für die sich das preußische Abgeordnetenhaus vollständig untauglich erwies, die Einsetzung einer derartigen Immediatcommission eifrig gefordert.

obersten Staatskörpern (Ministerrath, Herrenhaus und Abgeordnetenhaus) unter sich und zwischen ihnen und dem Rechtszustande des Landes herzustellen; nur ein solcher Staatsrath vermag das Gleichgewicht in das Staatswesen zu bringen, indem er endlich das Staatsnothwendige und die Erfüllung persönlicher Staatspflichten jederzeit kräftigst repräsentirt gegenüber den gesellschaftlichen Vorstellungen und Parteieinflüssen, die im Reichsrathe und auch im Ministerrathe täglich intensiveren Ausdruck finden. Er hätte von allem Anfang an der nothwendige Mittelpunkt unserer Verfassung, die die Parlamentsform auf den nackten Organismus einer gemischtsprachigen Gesellschaft gesetzt hat, sein sollen; durch ihn wären die so disparaten Elemente der Verfassung immer wieder zur Einheit zurückgekommen.[10])

Um wie viel nothwendiger erscheint in Oesterreich ein Staatsrath als in England, schon allein angesichts des großen Unterschiedes zwischen unserem Herrenhause und dem englischen Oberhause. Die englischen Lords waren gewohnheitsmäßig die persönlichen Regierer des Landes, die festen Träger des öffentlichen und Privatrechtes, nicht durch ihren Besitz, der sich in Nichts von anderem Besitze unterschied, sondern als Repräsentanten der persönlichen Staatspflichten neben der selbstverständlichen Steuerpflicht; während unsere erblichen Herrenhaus-

[10]) Es bleibe hier nicht unerwähnt, daß das Werk Stadion's, die Märzverfassung, die im Uebrigen nicht schlechter war wie die anderen Verfassungen, eine Art Staatsrath creirte. Derselbe blieb natürlich wie die anderen Bestimmungen jener Verfassung nur auf dem Papier. Später beklagte der Finanzminister Dunajewski in einer Rede im Abgeordnetenhause lebhaft, daß der damals in Aussicht genommene Staatsrath niemals verwirklicht worden sei.

mitglieder (also der Hauptbestand des Hauses) heute Privatpersonen sind, die in keinem Zusammenhange mit der Regierung des Landes oder der Landschaft stehen, und nur ihre anormale Besitzweise und Adelstitel vertreten. Durch diese Quasi-Incorporation einer altständischen gesellschaftlichen Gruppe ist mit dem Herrenhause nur eine neue Opposition gegen den Staat geschaffen, statt, wie im Falle des englischen Oberhauses, eine kräftige Unterstützung der Landesverfassung. Tritt der beantragte Staatsrath ins Leben, kann andererseits dadurch zugleich auch die rechtliche Correctur des staatsrechtlichen Mißverständnisses, als das heute unser Herrenhaus zu gelten hat, eingeleitet werden, indem die Staatsräthe auch Sitze im Herrenhause erhalten. Diese neuen Herrenhausmitglieder werden sich voraussichtlich durch ihre persönliche Ueberlegenheit, Intelligenz und Erfahrung in staatlichen Dingen bald eine Stellung im Hause erwerben, die die erblichen Mitglieder nicht wenig in den Hintergrund drängen würde. Damit könnte sich der ganze Charakter des Herrenhauses zeitgemäß umwandeln, es könnte auch Gewicht und Popularität, ähnlich dem englischen Oberhause, gewinnen, und dies umsomehr, wenn die Krone künftig jeder Ernennung erblicher Mitglieder entsagte. So wäre mit der Schöpfung des Staatsrathes, dessen staatsrechtlicher Anschluß an das Bestehende keine Schwierigkeiten verursachte, auf leichte Art auch der eine Theil unseres Parlamentes auf gesunde Basis zu stellen.[41]) Die Umbildung des zweiten Theiles, des Abgeordnetenhauses, kann nur nach gleichem

---

[41]) Hätten im Herrenhause erst die Staatsrathsmitglieder einmal die erdrückende Majorität, so würde dann der unverkennbaren Ueberflüssigkeit des ganzen Herrenhauses seine Abschaffung mit der Zeit folgen können.

Princip aus einer neuen Selbstverwaltungsorganisation, von der noch die Rede sein soll, hervorgehen.

Haben wir gezeigt, daß zu einem Staatsrathe, wie wir ihn in Vorschlag bringen, die dringende Aufforderung treibt, und daß ein solcher das nächstliegendste sei und hierdurch erst das nachgeholt werden würde, was den Anfang hätte machen sollen (was in England nicht nur seit jeher bestand und gegenwärtig besteht, sondern überhaupt den Kern seiner gesammten organischen Staatsentwickelung bildet), so könnten wir eigentlich unsere Aufgabe als erfüllt ansehen. Denn aus dieser ersten und wichtigsten Ergänzung unserer Verfassung (aus einem Staatsrathe in unserem Sinne) soll ja von selbst die übrige Vervollständigung, die das Gedeihen unseres Staatswesens sichert, hervorwachsen. Mit dem Staatsrathe soll nicht nur die Gefahr ministerieller Willkür auf den national heiklen Gebieten beseitigt und dem Reichsrathe die Last unmöglicher Aufgaben abgenommen, sondern mit der Möglichkeit auch die Garantie der Fortbildung einer organischen Gesetzgebung geschaffen werden.

Nichtsdestoweniger wollen wir noch in großen Zügen die Richtungen angeben, in denen die weitere Herstellung der inneren Zusammengehörigkeit der Hauptelemente unseres öffentlichen Lebens zu suchen sein werde. Wir wollen noch die Antwort darauf geben, wie in unseren divergirenden Nationalitäten der gesunde Sinn für Vertheilung der Staatslasten, die gute Gewöhnung an persönliche Lasten, die Achtung vor dem Rechte und das Gefühl der wahren Bedeutung der Monarchie zu heben sei, um dauernd diese Elemente zu einem mächtigen Staate zusammenfassen zu können.

IV.

Der eigentliche Kern unserer Verfassungsfrage ist die künftige Bildung des Hauses der Abgeordneten. Die Kenntniß der wirklichen Unterlagen des englischen Parlamentes zeigt uns den Weg, um zu diesem Ziele zu gelangen. Durch diese Kenntniß wird auch der naive Glaube gründlich zerstört, daß die indirecte Wahl durch die Landtage schon eine Besserung unserer Zustände herbeiführen könne. Hier muß um Vieles weiter ausgeholt werden: man muß mit der Neuorganisation der Verwaltung beginnen, jener Verwaltung, die — in ihren Haupttheilen aus der absoluten Monarchie herstammend — noch zu sehr die staatliche Thätigkeit in einem berufsmäßigen Beamtenthum monopolisirt. Interesse und Pflicht stehen sich in dem politischen Streite der Gegenwart gegenüber. Der Staat mit seinem Zwang, gerichtet auf ferneliegende Ziele, steht überall unabänderlich den nächsten Interessen der Gesellschaft entgegen, am schärfsten natürlich den nächsten Interessen einer, auch national in sich zerklüfteten Gesellschaft. Hier hält jede Nationalität zunächst die, für sich errungenen staatlichen Vortheile für das

allein Wesentliche. Daneben erhebt aber auch jede sociale Gruppe nur Ansprüche auf Wahlrechte, Macht und Beschließung, niemals auf Lasten, persönliche Arbeit und Verantwortlichkeit, ohne welche staatliche Freiheit nicht zu erringen ist. Durch beides zusammen sind die Verhältnisse bei uns schwieriger geworden, als in irgend einem anderen neuen Verfassungsstaate. Der absolute Staat überwand einfach diesen Zwiespalt, indem er mittelst Zusammenfassung aller seiner Thätigkeit in einem berufsmäßigen Beamtenthum jede freiere Bewegung der socialen Interessen im Ganzen und Einzelnen unterdrückte. Die freie Bewegung der socialen Interessen läßt sich aber bei dem heutigen Entwickelungsstande der Erwerbsgesellschaft nicht mehr unterdrücken; gerade diese unzweifelhafte Thatsache hat die Einführung des Constitutionalismus nach englischem Muster auch in Oesterreich veranlaßt und schließt jeden dauernden Rückfall in den bureaukratischen Absolutismus aus. Geirrt hat man nur in der Annahme, daß eine constitutionelle Verfassung sich schon durch bloß äußerliche Nachbildung eines Ober- und Unterhauses und eines verantwortlichen Ministerrathes herstellen ließe.

Man hat übersehen, daß im constitutionellen Staate der Widerstreit der gesellschaftlichen Interessen erst recht von unten herauf eines staatlichen Organismus bedarf, der sich die gesellschaftlichen Interessen unterwirft, indem er in stetiger Uebung staatlicher Aufgaben die Menschen zur Erfüllung ihrer staatlichen Pflichten zwingt und daran gewöhnt. Nur durch eine organische Verbindung des Staates und der Gesellschaft von unten herauf, die die gesellschaftlich geschiedenen Gruppen zu Territorialverbänden für staatliche Zwecke vereinigt und aneinander gewöhnt, kann hier „die Freiheit in der Ordnung"

errungen werden. Bei uns hingegen blieben als Reste der alten Staats- und Gesellschaftsordnung noch politische Rechte (Wahlrechte) mit besonderen gesellschaftlichen Besitzweisen verbunden, und blieb die obrigkeitliche Verwaltung in Händen eines geschlossenen Beamtenthums; andererseits wurden bloße Interessengruppen zu Staats- und Gemeindekörpern formirt und damit an wichtiger Stelle der Staat direct der Gesellschaft ausgeliefert und ein endloser öffentlicher Streit organisirt. Jede erfolgreiche Parlamentsverfassung muß sich, und zwar im Widerspruche mit den nächsten Interessen aller Classen, auf folgende drei voneinander untrennbare Grundsätze stützen: es muß, erstens, eine Regierung nach Gesetzen gebildet sein, indem die Militär-, Gerichts-, Polizei-, Finanz- und Kirchenhoheit bereits an feste Grundsätze gebunden ist, deren Innehaltung durch die Verwaltungsjustiz und die Gerichte controlirt wird. Mit anderen Worten: es muß die innere Verwaltung von einfachen Majoritätsbeschlüssen der zeitigen Interessenvertretung unabhängig gestellt sein. Es müssen sich, zweitens, die zur Ausführung jener Ordnung nothwendigen persönlichen Pflichten und Lasten nach der Leistungsfähigkeit der gesellschaftlichen Classen vertheilen, und es müssen sich endlich, drittens, diese persönlichen Pflichten und Geldlasten nach der Natur der örtlich thätigen Staatsgewalt zu Land-, Stadt-, Kreis- oder Bezirksorganen, als Träger gesetzlich geordneter Staatsfunctionen, gruppiren. Im entschiedenen Gegensatze zur feudalen Ordnung mit ihren particulären Rechtsbildungen (innerhalb der noch die Gemeinden und Landschaften ihre eigenen Interessen wahrnahmen, ihre eigene Weise der Ausführung bestimmten und die Mittel nach ihren eigenen Beschließungen aufbrachten) bedarf der constitutionelle Staat eines Systems der Verwal-

tungsgemeinden, deren Normativgrundsätze und Steuerfuß, nachdem dieselben gesetzlich geordnet sind, unter Aufhebung des localen Widerstreites der Interessen, die freie Bewegung des Communallebens ermöglichen.[42]) Eine Parlamentsverfassung setzt also nicht autonome Gemeinden oder Körperschaften im feudalen Sinne voraus, die nur eigene Rechte und eigene Interessen wahrnehmen und jener mittelalterlichen Verbindung der Staatsgewalt mit bestimmten Besitzweisen entsprechen, sondern Verwaltungsgemeinden oder Verbände, die die Staatsfunctionen der inneren Landesverwaltung als wirklich ausführende Organe übernehmen. Sie muß die gesellschaftlichen Classen an Stelle oder wenigstens im Vereine mit den berufsmäßigen Staatsbeamten zur verantwortlichen Ausführung der Gesetze heranziehen. Eine solche Selbstverwaltung beruht nicht auf Autonomie, die ein durchaus feudaler Gedanke ist, sondern im Gegentheile ausschließlich auf gesetzlicher Regelung, auf einem durchgebildeten Verwaltungsrecht. Im parlamentarischen Staate müssen die Grundsätze der Gesammtheit die einzelnen Glieder beherrschen, die Kreis- oder Bezirks- und Gemeindeverbände müssen wahrhaft integrirende Glieder des Staatsganzen sein. Die gesetzliche Regelung muß sich daher auf alle Punkte, durch die die Uebereinstimmung zwischen dem Ganzen und der Glieder erhalten wird, erstrecken; sie muß vor allem diejenigen Verhältnisse, in denen das nächste Interesse der gesellschaftlichen Classen mit den dauernden Staatsexigenzien in Widerspruch steht, umfassen, es sind dies sowohl die Bezirke und Organe, als auch die Gegenstände und Beitragspflichten der Selbstverwaltung.

[42]) Gneist.

Die Bezirke werden sich, schon der Einfachheit halber, immer womöglich an die hergebrachte Dorf-, Stadt-, Kreis- und Provinzeintheilung anschließen; jeder Eintheilungseinheit vom Dorf bis hinauf zur Provinz darf immer nur an persönlicher Thätigkeit und Steuerlast so viel aufgebürdet werden, als sie tragen kann. Die Organe sind höhere und niedere Aemter, die den Staatsämtern in allem und jedem vollständig identisch zu sein haben. Sie müssen — frei von jedem ständisch-patrimonialen Charakter — nicht nur Rechte, Pflichten und Verantwortlichkeiten wie die Staatsämter besitzen, sondern auch in Betreff der Ernennung und Entlassung (mit wenigen aus der Natur des Ehrenamtes hervorgehenden Abweichungen) den normalen Grundsätzen des Amtsrechtes unterliegen. Die Gegenstände dieser Selbstverwaltung ferner sind niemals eigene Rechte und eigene rein gesellschaftliche Interessen, sondern die staatlichen Hoheitsrechte mit Bezug auf die innere Landesverwaltung, also beiläufig der Geschworenendienst, die Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, die Militärausheburgen und das Landwehrsystem, die Communalsteuern, die Schul-, Armen- und Wegeverwaltung u. s. w. Die Menge dieser Gegenstände ergibt sich aus der Natur der Staatsgeschäfte und verändert sich deshalb auch mit den letzteren selbst; es handelt sich dabei immer um die Functionen der örtlich thätigen Staatsgewalt, die sich im Nachbarverbande handhaben lassen, d. h. es bleibt stets eine sachlich beschränkte Wirksamkeit, da sich die Gesammtfunctionen des Staates in seinen örtlichen Organen niemals erschöpfen können. Aeußeres, Heereswesen, indirecte Steuern, ebenso die obersten Gerichts- und inneren Verwaltungsfunctionen widerstreben schon ihrer Bestimmung nach jeder Decentralisation oder localen Selbstverwaltung. Zur Selbstverwaltung endlich sind im Principe

alle gesellschaftlichen Classen heranzuziehen; es darf keine bestimmte Besitzweise besondere Ansprüche auf dieselbe erheben. Da aber die Verpflichtung zum persönlichen Dienste die erste Voraussetzung aller Selbstverwaltung ist, an die sich dann weiter die persönliche Steuerpflicht aller Hausstände nach Maßgabe des im Nachbarverbande liegenden Besitzes schließt, so fällt von selbst schon den höheren Classen, die allein die vervielfältigten und schweren Pflichten zu tragen vermögen, der Hauptantheil hieran zu. Die Harmonie unter den besitzenden und arbeitenden Classen wird aber gerade durch jene Uebereinstimmung zwischen Besitz, staatlicher Leistung und Geltung am besten erhalten. Eine solche — und nur eine solche tägliche gesetzmäßige Uebung staatlicher Functionen im Nachbarverbande, an der sich die gebildeten Classen im weitesten Maße betheiligen, erzeugt in einer Nation jenes Bewußtsein von der Nothwendigkeit einer festen, die Rechte der Gesammtheit und des Einzelnen sichernden Rechtsordnung, das sich aus dem gesellschaftlichen Interessenkampfe niemals entwickeln kann. Die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit breiter Classen im Staatsberufe ist das Entscheidende für jede Parlamentsverfassung. Erst aus ihr — und niemals aus dem Widerstreite der gesellschaftlichen Interessen — geht das Bewußtsein hervor, daß der Gesammtheit der Menschen über die täglichen Bestrebungen und Interessen hinaus noch ein selbständiges und dauerndes Ziel im Staate gesetzt ist; und erst dann ist die freie Bewegung der Parteien, ohne Gefährdung der unparteiischen Handhabung des öffentlichen Rechtes, und die jedesmalige Zusammenfassung der vielerlei Meinungen und Bestrebungen zu einem kraft- und heilvollen Gesammtwillen möglich.

Die moderne industrielle Gesellschaft ist nur mehr von dem Gedanken beherrscht, Wahlrechte ohne Pflichten zu erweitern und durch gewählte Verwaltungsausschüsse eine Beschließung über ihre localen Interessen zu gewinnen. In der Wahrnehmung der eigenen Rechte und Angelegenheiten durch steuerbewilligende Dorf-, Stadt- und Kreisparlamente erschöpft sich ihr die Idee der Selbstverwaltung. Statt der alten Pflichtgenossenschaften des englischen selfgovernment will sie nur noch Interessengruppen, die ihre localen Interessen durch gewählte Verwaltungsräthe besorgen, deren Thätigkeit dann natürlich wieder durch Staatsbeamte zu reguliren ist, um nicht vollständig den Zusammenhang zwischen Staat und diesen, nur eigene Interessen verfolgenden Körpern einzubüßen. Es tritt also einerseits die Bevormundung von oben ein, während andererseits überhaupt die wirklichen Bedürfnisse der Polizei-, Militär-, Finanz-, Armenverwaltung u. s. w., die realen Geschäfte des Staates, dem berufsmäßigen Beamtenthume überlassen bleibt. Man vermeinte mit solchen, auf die eigenen Angelegenheiten basirten Gemeinde-, Stadt- und Provinzparlamenten das parlamentarische System bis in die untersten Kreise durchzuführen, und sah nicht, daß derartige selbständig beschließende und steuerbewilligende Körperschaften den Staat einfach in locale Gesellschaftsgruppen auflösen. So wie hier das Verständniß für gesetzmäßige Selbstverwaltung, an deren Stelle nur wirthschaftliche Ausschüsse mit Majoritätsbeschlüssen treten, verloren geht, so verflüchtigt sich dann weiter überhaupt jedes Verständniß für eine Verantwortlichkeit der Beamten nach den Gesetzen des Landes, an deren Stelle vielmehr nur eine politische „Ministerverantwortlichkeit", welche nach Majoritätsbeschlüssen der Gesellschaft den Apparat einer

absolutistischen Militär-, Gerichts-, Finanz- und Polizeigewalt handhaben soll, gesetzt wird. So wird der gesammte Constitutionalismus in ein Schaukelsystem der Interessen verwandelt, bei dem alle sittlichen und geistigen Potenzen allmählich im Staate verschwinden. Besonders verworren und particulären — die Staatseinheit bedrohenden — Rechtsbildungen günstig, gestalteten sich diese Ideen von der Selbstverwaltung gar in Oesterreich, wo einestheils die Gesellschaft noch in, sich feindlich gesinnten Nationalitäten zerfiel, und andererseits mächtige Reste feudaler und zünftiger Bildungen und kirchlicher Autonomie bestanden. Hier erblickte man von allem Anfange an das Wesen der Selbstverwaltung in einer möglichst scharfen Gegenüberstellung der Selbstverwaltung und der staatlichen Behörden und schloß jede Verbindung von Berufsbeamten und gewählten Ehrenstellen zu einer staatlichen Behörde aus. Um die „Gemeindeautonomie" zum höchsten Ausdruck zu bringen, schaltete man den Gemeindeausschuß, das gewissermaßen legislative Organ der Gemeinde, aus jedem Instanzenzuge staatlicher Behörden aus und ließ — dem Schlagwort der „freien Gemeinde" gemäß — den Instanzenzug über Beschlüsse des Gemeindeausschusses nur zu an die höheren Selbstverwaltungsorgane, also zuletzt an den Landesausschuß, der der Gewalt der staatlichen Aufsichtsbehörde nicht untersteht. Welch verworrenes Verhältniß zwischen den staatlichen Verwaltungsbehörden und den Behörden der Selbstverwaltung daraus entsteht, ist leicht zu ermessen, wenn auch dieser staatswidrigen Organisation die Spitze dadurch abgebrochen wird, daß einestheils dem Landesausschusse die Befugniß, über die Machtmittel des Staates unmittelbar zu verfügen, nicht zukommt, anderentheils die staatlichen Behörden die Gemeinde zur Erfüllung

ihrer Verpflichtungen im eigenen Wirkungskreise zwingen können.[43]) Hierdurch ging freilich wieder die Selbständigkeit nach oben wie nach unten zum großen Theile verloren. Der particularistischen Vorstellung entsprach, in der Ortsgemeinde nur eine Körperschaft zur Verwaltung ihres eigenen Vermögens und ihrer eigenen Angelegenheiten zu schaffen. Und war die Ortsgemeinde als Verwaltungsbezirk dieser Art Selbstverwaltung noch dazu so klein, daß sie weder das Personal, noch die Steuerkraft in sich hatte, um die Grundsätze der städtischen Selbstverwaltung des Vermögens und des obrigkeitlichen Amtes auf sie zu übertragen, und schritt man zu einer entsprechenden Selbstverwaltung in Kreis- oder Bezirksverbänden nicht weiter vor, so ist klar, daß unsere ganze auf die Ortsgemeinde basirte, sehr beschränkte, fast nur wirthschaftliche Selbstverwaltung ohne alle Bedeutung für die Erziehung des Volkes zum staatlichen Pflichtsbewußtsein blieb. Durch unsere Gemeindeordnungen wird wahrlich eine gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit der Bevölkerung im Staatsberufe nicht erzielt, da alle wichtige obrigkeitliche Verwaltung nach wie vor den berufsmäßigen Beamten, den Staatsbehörden (zunächst den Bezirkshauptmannschaften) geblieben ist.

Neben dem Entgange der erziehlichen Seite gerade der obrigkeitlichen Selbstverwaltung ist aber nicht zu vergessen, daß heutzutage eine rein bureaukratische Verwaltung auch nicht mehr im

[43]) Vgl. hier Dr. Friedrich Tezner's Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens.

Stande ist, alle die verwickelten öffentlichen Interessen richtig wahrzunehmen. Es müßte das Beamtenpersonal eine, jedem Staate unerschwingliche Vermehrung erfahren, wollte man rein bureaukratische Behörden schaffen, die fähig sind, Alles zu übersehen und so gründlich zu erwägen, wie es das öffentliche Interesse gegenwärtig erheischt. Ist also in heutiger Zeit mehr als je die Nothwendigkeit persönlicher Thätigkeit der Völker im öffentlichen Verwaltungsleben gegeben, so ist doch bei uns vorläufig alle darauf bezügliche Verwaltungsorganisation nur dem Grundirrthume entsprungen, daß sich alles Staatsleben auf „Interessen" zurückführen lasse und diesen Interessen ein möglichst ungebundener Wirkungskreis einzuräumen sei. Dieser Irrthum aber führte bei zu weiter Ausdehnung der Selbstverwaltung in die allergrößte Verworrenheit, so daß man sich immer wieder, um den Zusammenhalt des Ganzen zu sichern, gezwungen sieht, zur bureaukratischen Verwaltung zurückzukehren. Interessen bewegen sich in steter Collision; und nicht nur gehen Majoritätsbeschlüsse der größeren und kleineren Gruppen über denselben Gegenstand stets auseinander, sondern es streben auch die Majoritäten immer auf Kosten der Minoritäten zu leben. Wie gefährlich ist dies erst in einer gemischtsprachigen Bevölkerung! Diese falsche Grundanschauung gipfelt darin, immer nur gesetz- und steuerbewilligende Versammlungen in Gemeinden, Kreisen u. s. w. zu bilden, also Parlamente in mehrfachen Schichtungen aufeinander zu setzen. Die Selbstgesetzgebung und autonome Geldbewilligung, die jede solche Vertretung beansprucht, macht eine Staatsregierung nach den bestehenden Gesetzen unmöglich. Jeder Verband kann durch Verweigerung der Geldmittel schon alle gesetzlichen Anforderungen, die an seine ausführenden Organe gemacht werden,

außer Kraft setzen. Es heben am Ende Dorf- und Kreisparlamente die Provinzparlamente gerade so auf, wie die volle Autonomie von Provinzparlamenten jede Reichsverfassung illusorisch machen muß. Die Vorstellung von einer autonomen Beschließung und Geldbewilligung durch Gemeinde-, Kreis-, Provinzvertretungen beruft sich ganz fälschlich auf bewährte „Grundsätze“ des selfgovernment: im Gegentheile alle wirkliche Selbstverwaltung beginnt erst, sobald die Beschließung über die Gesetze der Verwaltung und Besteuerung von den particulären Körperschaften auf die Reichsgewalten, von den Gliedmaßen auf das Ganze, übergegangen ist. Solche gesetzbeschließenden und geldbewilligenden Körperschaften würden jeden einheitlichen Staatswillen, ohne den gerade in unserer Zeit kein großes Staatswesen dauernd existiren kann, lahm legen. Es ist also eine Selbstverwaltung mit localen Verwaltungsräthen und ausführenden Beamten, ohne die Garantie einer gesetzlichen Ordnung, überhaupt ein Unding. Selbst für die bloß wirthschaftliche Verwaltung ist eine solche Gestaltung unzureichend, da ja die Gemeindevermögen ihren dauernden Zwecken erhalten und die Steuerverwaltung nach Gesetzen geführt werden müssen, auch gegen die jeweiligen Beschlüsse der Interessenten. Bedarf sonach schon die wirthschaftliche Verwaltung eines ständigen verantwortlichen Elementes, so gilt dies noch in erhöhtem Grade von der obrigkeitlichen Selbstverwaltung, deren Gegenstände vollauf dem öffentlichen Rechte angehören. Die wichtigsten dieser Functionen sind ohnehin in unseren Staaten schon gesetzlich geordnet, es müssen daher die Organe der Selbstverwaltung, so weit ihnen solche obrigkeitliche Aufgaben zugewiesen werden, ganz und gar „verantwortliche Aemter“ sein — eben im Unterschiede jener feudalen,

autonomen Gemeinden und Genossenschaften des Mittelalters, die nur eigene Rechte durch Vertrauensmänner wahrzunehmen pflegten. Erst durch die gesetzliche Regelung des obrigkeitlichen Amtes und des Steuerfußes ist die Selbstverwaltung und ihr Gebiet davor beschützt, daß sie von dem unmittelbaren gesellschaftlichen Interessenstreite überfluthet wird, oder gar selbst noch zur Ausartung desselben beiträgt, was gewiß in einem Lande, wie dem unseren, in welchem der Interessenstreit noch durch nationale Gegensätze verschärft ist, doppelt geboten erscheint.

Aus Vorstehendem lassen sich nun die ungefähren Grundsätze ableiten, nach denen unsere Verwaltung im Sinne einer Erweiterung der Selbstverwaltung neu organisirt werden müsse, damit sie sich als geeignete Unterlage einer Parlamentsverfassung wirksam erweisen könne. Die erste Bedingung aller Selbstverwaltung ist immer die Bildung tragfähiger Körper, die die Polizei-, Militär-, Schul-, Armen-, Wegeverwaltung u. s. w. mit eigenem Personal und eigenen Mitteln bestreiten können. Unsere Gemeindeordnung hat versucht, bloß mit Dorfgemeinden, die durchgängig zu klein sind, um staatliche Geschäfte ausgiebig darauf zu bauen, eine Selbstverwaltung zu Stande zu bringen. Unsere Dorfgemeinden haben weder das nothwendige Personal, noch die Steuerkraft, sie sind auch zu klein und zu ungleichartig, um auf sie die gesetzlichen Normativbestimmungen einer Selbstverwaltung und einen, jeder Selbstverwaltung unentbehrlichen gleichmäßigen gesetzlichen Steuerfuß anzuwenden. Und eben weil diese Landgemeinden

ganz und gar untauglich als lebensfähige Körper für die örtlichen Functionen des Staates waren, so mußte nach wie vor das Staatsbeamtenthum alle wichtigen obrigkeitlichen Functionen versehen, die kleinen Körper zu bestimmten Zwecken nothdürftig anhalten und durch Aufsicht und Bevormundung das absolut Nothwendige vorkehren. Damit war von allem Anfange an unsere gesammte, auf die Gemeinde basirte Selbstverwaltung zu vollständiger Verkümmerung verurtheilt. Der erste Schritt, der also hier zu machen ist, ist, den Kreis der Verpflichteten zu erweitern, oder mit anderen Worten: die Selbstverwaltung mit solchen Körpern, die sie wirklich zu tragen vermögen, zu verbinden. Das höhere Glied nun über den Landgemeinden, aus denen künftig die Großgrundbesitze auch nimmermehr auszuscheiden sein werden, ist nicht erst zu construiren, sondern findet sich wie von selbst schon in den vorhandenen politischen Bezirken vor. Die gegenwärtigen politischen Bezirke (Bezirkshauptmannschaften) sind ohnehin schon die Normalbezirke der obrigkeitlichen Verwaltung; sie sind auch groß genug, um einerseits die nothwendige Neuvertheilung von Lasten und Steuern leicht durchführen und ausgleichen, und andererseits auch die übrigen ungleichartigen Verhältnisse von kleinen Städten, Märkten und Land in sich zusammenfassen zu lassen. Jedenfalls bedarf in dieser Hinsicht die Neubildung der Verwaltung keine weiteren Veränderungen der Grenzen, Wahlbezirke u. s. w. Es sprechen alle Gründe dafür, die vorhandene, gewohnte Bezirkseintheilung auch als künftige Normalbezirke der Selbstverwaltung gelten zu lassen. Damit ist aber auch schon gegeben, daß die Functionen des künftigen Selbstverwaltungsbezirkes zunächst den ganzen Wirkungskreis der jetzigen Bezirkshauptmannschaften einzuschließen haben, analog

den Befugnissen der Städte mit eigenem Statut. Der politische Schwerpunkt einer wirklichen Selbstverwaltung liegt in dem Gedanken, die Polizeigewalt weder an bestimmte Besitzweisen zu knüpfen (Feudalismus), noch ausschließlich, von Ministern abhängigen Berufsbeamten anzuvertrauen, sondern sie unter einer größeren Anzahl gesellschaftlich unabhängiger Beamten zu vertheilen.[44]) Zweierlei ist bei Organisation der Selbstverwaltung festzuhalten: erstens, daß das obrigkeitliche Amt immer Staatsauftrag ist, sonach der Staatsbehörde niemals ein Verwalter aufgedrungen werden darf, den sie zu einer einsichtigen und unparteiischen Verwaltung für untauglich hält;[45]) zweitens, daß der Beamte dauernd dem Verbande der Selbstverwaltung angehöre. Es steht dies im scharfen Unterschiede zu jedem bureaukratischen System, das die Beamten beliebig durch alle Landestheile zerstreut und versetzt. Dieses bureaukratische System ist natürlich eine fortlaufende Quelle der Beunruhigung, besonders in gemischtsprachigen Ländern, daher ist hier die Ueberlassung der inneren allgemeinen Verwaltung an Selbstverwaltungsorgane unter Festhaltung der erwähnten Bedingungen doppelt nothwendig. Eine Selbstverwaltung des obrigkeitlichen Amtes ist also nur denkbar, wenn dem Staate der bestimmende Einfluß auf Besetzung des verantwortlichen Organes verbleibt. Es hört am Ende jede gesetzliche Ordnung auf, wenn sich der Staat nicht überall, wo seine Hoheitsrechte wahrzunehmen sind, auf Organe, die von ihm beauftragt und verpflichtet sind, stützen kann. Wo Kreis- und Gemeindeverbände ihre Obrigkeiten aus eigenem Rechte einsetzen und entlassen,

[44]) Gneist's Das Amtssystem der Selbstverwaltung.

[45]) Es sollte darum auch in unseren Städteordnungen dem Staate das Recht der directen Ernennung der Bürgermeister vorbehalten sein.

muß sich bald Alles in feudalen Particularismus auflösen. Ist es also auch nothwendig, daß der Bezirksvorsteher oder Bezirksrath (oder wie man sonst den ersten Beamten des künftigen Selbstverwaltungsbezirkes nennen möge) dem Bezirksverbande angehöre, und ebenso erwünscht, daß er sich bereits Vertrauen in der Bezirksverwaltung erworben habe, so ist doch von vornherein jeder Gedanke einer Wahl desselben auszuschließen, da es durchaus unzulässig wäre, seine Amtsthätigkeit von einem Mandate der Localwähler abhängig zu machen. Höchstens wäre ein Terna-Vorschlagsrecht der gesammten Bezirksversammlung, von der gleich die Rede sein wird, zulässig; aber auch dabei wäre der Staatsverwaltung unter Umständen eine Ernennung außerhalb der Vorgeschlagenen vorzubehalten. Das Entscheidende also ist die Neubildung dieses höheren Polizei- und Verwaltungsamtes als Ehrenamt mit kaiserlicher Ernennung. Es wäre möglich, daß sich auch noch die Nothwendigkeit herausstellte, in den Gerichtssprengeln oder noch kleineren Districten ein, zwischen Dorfgemeinde und Bezirk stehendes Polizeiamt mit beschränktem Districtsdecernat zu schaffen. Auch in diesem Falle müßten die betreffenden „Districtsräthe“ mit Rücksicht etwa auf eine, von der Bezirksversammlung zu bildenden Liste vom Kaiser ernannt werden. Nur durch das Princip der Ernennung kann und muß der nothwendige Zusammenhang des einheitlichen Willens des Staates und der Organe der Selbstverwaltung erreicht werden. Regt ohnehin schon die obrigkeitliche Selbstverwaltung immer die Eifersucht unter den Schichten der Gesellschaft an, so ist es um so gebotener, sowohl durch die Ernennung, als auch durch die stetige Controle der Amtsführung die verantwortliche Bedeutung des Amtes ins richtige Licht zu rücken. Wer

deutlich sichtbare Mühe und Verantwortlichkeit übernimmt, dem wird schon eher die Ehre seiner Stellung gegönnt.[46]) Neben der gesetzlichen Formation der Aemter ist das Steuersystem oder die gesetzliche Regelung des Steuerfußes noch entscheidend für alle Selbstverwaltung. So lange, wie in unseren Gemeindeordnungen, dem Gemeindeausschusse die Beschließung beliebiger Zuschläge auf alle Arten directer Steuern und Verzehrungssteuern eingeräumt ist, muß der unmittelbare Classenkampf jedes Communalleben erfüllen und dessen Selbständigkeit aufheben. Man hat sich auch hier unter Selbstverwaltung ganz irrthümlich ein Verhältniß gedacht, in welchem die Gemeinden und Länder durch Majoritätsbeschlüsse von Zeit zu Zeit die Höhe und Vertheilung der Zuschläge auf directe und Verzehrungssteuern bestimmen. Es ist dies wieder die Idee der feudalen Gemeindeautonomie des Steuerfußes, die trotz aller Staatsbevormundung schließlich zu hilfloser Verwirrung führt. In solchen steuerbewilligenden Dorf- und Provinzparlamenten ist der schwächere Theil eben immer dem stärkeren schutzlos ausgeliefert, die eine Classe schatzt die andere; bei uns, besonders in den Städten, in welchen die Hauseigenthümer die Mehrzahl bilden, werden am liebsten durch Zuschläge auf die Verzehrungssteuern die Arbeiter belastet. Außerdem fordert dieser locale Steuerstreit nicht nur die Staatsaufsicht stets heraus und lähmt die Selbständigkeit des Gemeindelebens, sondern hindert überhaupt jede Fortbildung der Gemeindeselbstverwaltung zu höheren selbstverwaltenden Territorialverbänden; denn bei solcher Ungleichmäßigkeit des Steuermaßstabes

---

[46]) Das in Vorschlag gebrachte Bezirksvorsteheramt wäre so ziemlich analog dem preußischen Landrathsamt oder hiesigen städtischen Bürgermeisteramt.

muß jede Ueberwälzung zu hoher örtlicher Communallasten auf die höheren, übergeordneten Verbände zur Unmöglichkeit werden. Aller entwickelungsfähigen Selbstverwaltung hat daher die gesetzliche Festsetzung des Verhältnisses, nach welchem die Steuerzuschläge erfolgen sollen, vorauszugehen. Das englische selfgovernment ist auf hunderte Steuergesetze basirt und bis auf die Fixirung der kleinsten Einzelheiten vorgedrungen, um jeden Gemeinde- oder Grafschaftsbeschluß über den Steuerfuß auszuschließen.[47]) Und die Institutionen des selfgovernment sind erst zur Entwickelung gekommen, nachdem durch common law und Parlamentsstatuten Steuerfuß und Steuerzwecke gesetzlich geregelt und damit dem Interessenkampfe innerhalb der Communen entzogen waren.

Haben wir nun das System der Steuerzuschläge in unseren Gemeinde- und Landesordnungen bereits eingeführt, so bedarf es nur noch eines weiteren Schrittes consequenter Durchführung, um aus der jetzt herrschenden Grundsatzlosigkeit, mit der die Majoritäten bald die oder jene directen oder Verzehrungssteuern in zufälligen Proportionen heranziehen, zu einer durchgreifenden Gleichmäßigkeit des Steuermaßstabes zu gelangen. Vor allem müßten die Verzehrungssteuern, gegen die heute sociale Gründe ernstester Natur sprechen, als für die Communen und auch Bezirke und Provinzen ganz und gar untauglich ausgeschieden werden. Der Nachbarverband der Gemeinde, der Stadt, des Bezirkes u. s. w. hat immer nur beschränkte Aufgaben, in denen sich die Verwaltungspflichten des Staatsganzen niemals erschöpfen, zu erfüllen. Dementsprechend kann auch die Communalsteuerpflicht nur eine sachlich

[47]) Gneist's Das Steuersystem der Selbstverwaltung.

beschränkte sein: „umfassend den dem Gemeindeverbande dauernd zugehörigen Besitz“;[48]) wogegen das bewegliche, nicht am Nachbarverbande haftende Einkommen ebenso wie alle Arten Consum ausschließlich der Staatsbesteuerung vorzubehalten sind. Die Geldbedürfnisse der Gemeinden und später des Bezirkes und der Provinz sind danach durch gleichmäßige Zuschläge zu der Grund-, Gebäude- und Erwerbssteuer oder durch ihre gänzliche Ueberlassung zu decken. Damit ist auch ein sicherer Maßstab gewonnen, da sich der jährliche Ertragswerth eines Realbesitzes oder Gewerbes im Nachbarverbande am zuverlässigsten abschätzen läßt. Die Erhebung und Verwendung dieser Steuern nach festem gesetzlichen Steuerfuß wird dann natürlich selbst auch ein Gegenstand der Selbstverwaltung, wodurch letztere eben von der ökonomischen Seite aus erst ihre Unabhängigkeit von der constitutionellen, parteiischen Ministerverwaltung erhält. Erst durch die auf Realbesitz veranlagten Communalsteuern, die sich als einzige Grundlage aller Gemeinde-, Bezirks- und Provinzialverfassung eignen, ist ein Austausch von Orts-, Bezirks- und Provinzlasten und damit eine Fortentwickelung von unseren Gemeinden hinauf zu höheren selbstverwaltenden Territorialverbänden ermöglicht. Daß die Umgestaltung unseres gegenwärtigen Steuerwesens in diesem Sinne manche Schwierigkeiten zu überwinden habe, ist wohl zuzugeben; daß es unüberwindliche Schwierigkeiten wären, gewiß nicht; besonders jetzt nicht, da nach Einführung der Einkommensteuer, als Staatssteuer, ohnehin schon für theilweise Ueberlassung der Realsteuern an die Gemeinden, Bezirke und Länder Raum vorhanden ist. Uebrigens drängt

[48]) Gneist.

der ganze moderne Zug der Steuerreformen in paralleler Richtung.

Mit der gesetzlichen Regelung des Steuerfußes ist die Basis für eine gewählte Repräsentation des Bezirkes gegeben, sowie die Vertretung der städtischen Steuerzahler auf Grund ihrer Gemeindeleistungen schon durchgeführt ist. Das Wesentliche ist nur, daß die Geldaufbringungen in Gemeinde, Bezirk und womöglich Provinz demselben System der Zuschläge folgen. Eine solche gewählte Repräsentation der Steuerzahler hat aber nicht — wie es der rein gesellschaftlichen Auffassung etwa entspräche — ein örtliches Parlament zu sein, sondern eine Mitverwaltung des Bezirkes durch seine Vertrauensmänner nach Maßgabe der Landesgesetze. Sie muß deshalb nicht nur in enger Verbindung mit den „verantwortlichen" Aemtern (mit den Bezirksvorstehern oder Räthen u. s. w.), welche auf die Befolgung der Gesetze verpflichtet sind, stehen, sondern auch derartig eingerichtet werden, daß sich alle Repräsentanten an der actuellen Verwaltung thunlichst persönlich betheiligen. Nur durch tägliche Uebung in Staatsgeschäften lernt man sich als integrirendes Glied des Staates fühlen. Es wird sich sonach als das Recht der gewählten Bezirksvertretung die freie Beschließung, sowohl über alle Ausgaben für Schule, Wege, Bauten Gehalte u. s. w., so weit diese der Bezirksverwaltung angehören, als auch über die zu erhebenden Steuerzuschläge ergeben. Weiter wird ihr die Prüfung und Sanction über die zu legenden Rechnungen obliegen und endlich die persönliche Betheiligung an den zu bildenden Verwaltungs-

ausschüssen und Commissionen für die einzelnen Zweige der Administration (der Militär-, Polizei-, Schul-, Armen-, Sanitäts-, Bau- und Wegeverwaltung, Handel, Gewerbe, Concessionswesen) zustehen. Was das Wahlrecht in die Bezirksversammlung anlangt, so darf der Großgrundbesitz weder Virilstimmen, noch Collectivstimmen für sich beanspruchen; es ist endlich höchlichst an der Zeit und hier selbstverständlich auch der gehörige Ort, mit der ständischen Vorstellung, die die Repräsentation an die Macht des Besitzes, anstatt an seine Leistungen, knüpft, endgiltig zu brechen. Als Controlstelle der Bezirkssteuern und ihrer Verwendung kann die Bezirksvertretung nur in der Weise gebildet werden, in welcher die Steuern aufgebracht werden, also nach dem Maßstabe der betreffenden directen Staats-, beziehungsweise dann Landessteuern, und zwar nach Steuerantheilen. Eine solche Bildungsweise braucht auch nicht erst erfunden zu werden, da sie schon in den Wahlkörpern unserer Gemeindewahlordnung (auch Städten mit eigenem Statut) vorhanden ist. Natürlich muß das vorhandene System auf die Beitragspflicht in den, von uns vorgeschlagenen directen Steuerzuschlägen reducirt werden. Hierdurch erreicht man nicht nur die Uebereinstimmung des Wahlsystems zwischen Gemeinde und Bezirk, sondern gewinnt auch, da die Vertretung der großen Städte schon nach demselben Modus geordnet ist, die nothwendige Gleichheit der Unterlage für die Landesvertretung. Für die heutige Gesellschaft ist gewiß noch kein rationelleres System möglich. Die etwaige Forderung des allgemeinen gleichen Stimmrechtes ist unhaltbar und unausführbar. Politische Wahlrechte sind keine angeborenen Menschenrechte, sondern immer nur erworbene Rechte durch öffentliche Leistungen und persönlicher Mit-

thätigkeit am Gemeindeleben. Auf dem Boden der gegenwärtigen Gesellschaft ist darum auch noch nirgends eine selbstständige Gemeindeverwaltung aus allgemeinem gleichen Stimmrechte hervorgegangen. Die Zahl der Bezirksabgeordneten dürfte gleich der Mitgliederanzahl der Gemeindeausschüsse der jetzigen großen Städte zu bemessen sein.

In der Bezirksvertretung haben wir das - durch die Steuerzahler gewählte Element, entsprechend der unabänderlichen Grundrichtung unserer modernen Gesellschaft, in dem vom Kaiser ernannten Bezirksvorsteher, beziehungsweise Stellvertreter und Districtsvorsteher, das obrigkeitliche Element, der ebenso unabänderlichen Natur des Staates gemäß. Aus ihrer Verbindung muß die ständige Bezirksverwaltungsbehörde: der Bezirksausschuß (analog ungefähr dem heutigen Landesausschusse) hervorgehen. Auch in unseren Städten mit eigenem Statut stehen die verwaltenden Magistratsmitglieder oder Gemeinderäthe u. s. w., als ständiges Collegium, der Versammlung der Stadtverordneten gegenüber, sie führen nach übereinstimmenden Communalbeschlüssen die Verwaltung aus. Der Bezirksausschuß dürfte sich sonach folgendermaßen zusammensetzen: an der Spitze steht naturgemäß der Bezirksvorsteher; zu diesem ernannten Mitgliede kommen noch, gleichsam auch als Elemente mehr berufsmäßigen Beamtenthums, drei bis vier Mitglieder aus den gleichfalls ernannten Städtebürgermeistern (diesfalls wie auch in anderen Punkten müßten eben unsere derzeitigen Gemeindeordnungen entsprechend geändert werden) und etwaigen Districtsvorstehern. Die Genannten repräsentiren

die staatliche Seite im Bezirksausschusse; zu ihnen gesellen sich dann noch drei bis vier gewählte Mitglieder der Bezirksvertretung, quasi als Repräsentanten der wirthschaftlichen Selbstverwaltung, als Controle der Steuerverwendung und als Vertreter der Mitverwaltungsthätigkeit der Bezirksverordneten. Außerdem wird es für einzelne Zweige der Bezirksverwaltung noch besonderer Fachvertreter bedürfen, wie z. B. eines Steuerbeamten, als Staatscommissär für die Steuerreclamationen, eines Officiers für das Aushebungsgeschäft, eines Schulmannes und eines Geistlichen für die Schulverwaltung, einer Justizperson für die Geschworenenlisten, und wohl einer Art Syndicus — so weit dem Bezirksausschusse eine Verwaltungsjurisdiction und Strafverfolgung (vornehmlich auf Beschwerden gegen Gemeinden) zukommen muß. Dem Bezirksausschusse wird auch die Cooptation noch eines Mitgliedes zu ganz besonderen Geschäftskreisen zustehen, um sich in gewissen Fällen einer Specialcapacität zu versichern.

Dieser ständige Bezirksausschuß wird aber zu seiner Verwaltung auch noch ausführende Organe in den Gemeinden nothwendig haben. Für die Polizeiverwaltung sind ihm solche Organe in den Districtsvorstehern, Städtebürgermeistern und Gemeindevorständen gegeben, nicht so für das Gebiet der wirthschaftlichen Verwaltung, auf welchem nunmehr der Bezirk zur Landgemeinde in das Verhältniß einer Ergänzung treten soll. Wo diese Ergänzung der wirthschaftlichen Verwaltung durch den Bezirk für Schul-, Armen-, Wegeverwaltung u. s. w. einer Gemeinde eintritt, bedarf der Bezirksausschuß eines besonderen Organes. Es werden dies am besten Curatorien sein, die von dem Bezirks- und dem betreffenden Gemeindeausschusse in dem Verhältnisse gewählt werden, in dem hierbei

Bezirks- und Gemeindemittel voraussichtlich ungefähr zur Verwendung kommen. Das ergänzende Eintreten der Bezirksmittel kann nicht nach einem allgemeinen Schema und für alle Zwecke stattfinden, sondern immer nur für einzelne Zweige und genau nach Maß des Bedürfnisses. Die Formation ähnlicher Verwaltungskörper, Curatorien, wäre auch für die Verwaltung besonderer Bezirksanstalten, z. B. Fachschulen, Spitäler, Museen u. s. w., wenn solche vorhanden seien, geboten. Bezirksvorsteher, Districtsvorsteher und Bezirksausschußmitglieder werden wohl in unserer Zeit — wenn auch ihr Amt als Ehrenamt zu gelten hat — Gratificationen, entsprechend den heutigen Gehalten der Landesausschußbeisitzer und städtischen Bürgermeister, beziehen. Die Functionen der so formirten ständigen Bezirksverwaltung umfassen die obrigkeitliche und wirthschaftliche Administration des Bezirkes, welche sich zu collegialischer Behandlung eignet: also die Geschäfte der Polizei-, Steuer-, Militär-, Armen-, Schul- und Wegeverwaltung, die Aufstellung des Jahresetats für die einzelnen Zweige, die Bestätigung der Dorfbürgermeister, die Anstellung, Entlassung und das Ordnungsstrafrecht der meisten besoldeten Beamten, die Aufsicht über die Verwaltung aller Landgemeinden, Curatorien u. s. w., endlich die Entscheidung streitiger Fragen des Verwaltungsrechtes, für welche gegenwärtig die politischen Behörden erster Instanz und zum Theile die Landesausschüsse competent sind. Auf Einzelheiten wollen wir nicht weiter eingehen; festzuhalten ist nur, daß alle Normativbedingungen dieser ganzen Verwaltung nicht in den Beschlüssen der Bezirksversammlung liegen dürften, sondern schon in der gesammten Polizeigesetzgebung, der Gewerbeordnung, den Armen- und Schulgesetzen, den Militär- und Finanzgesetzen,

kurz, schon in der ganzen Reihe von Gesetzen und Verordnungen, die unser inneres Verwaltungsrecht bilden, fixirt sein müßten. Es wird auch erst im Laufe der Zeit bei gehöriger Scheidung der Gebiete möglich sein, sich über die dadurch nothwendige Revision unserer Verwaltungsgesetze klar zu werden. Eine Bezirksordnung kann diese Normativbestimmungen der Verwaltung ebenso wenig erschöpfen, als sich das Verwaltungsrecht eines modernen Staates in die lapidaren Sätze einer Verfassungsurkunde zwängen läßt. Erwähnt sei nur noch, daß schon in Folge der Gebietsverschiedenheit zwischen den geschlossenen Städten und dem offenen Lande sich Bezirksversammlungen nicht so oft berufen lassen, wie städtische Gemeindevertretungen. Bezirksversammlungen können nicht öfter als vier- bis fünfmal im Jahre stattfinden, so daß hier noch mehr wie in den heutigen großen Städten der Schwerpunkt der Verwaltung in die ständigen Verwaltungsausschüsse fallen würde.

Es ist selbstverständlich, daß das nach unserem Vorschlage ausgeführte Bezirksverwaltungssystem seine Fortsetzung in der Länder- oder Provinzialverwaltung (wie man es eben nennen will) finden muß. In unserem heutigen gemischten System herrscht noch einerseits die Grundidee der alten Gesellschaft von Provinzialständen, in welchem Großgrundbesitzer, Städter und Bauern mit willkürlichen Stimmzahlen einander gegenüber stehen, andererseits der absolutistische Beamtenapparat, der meistens allein zur Vollstreckung befugt ist. Auf dem Boden des Kleingemeindethums, ohne die Zwischenschiebung mittlerer

Territorialverbände zwischen Dorf und Land, ist die absolute Verwaltung, wie sie jetzt besteht, unentbehrlich. Wird der Widerspruch localer Interessen nicht immer wieder in dem höheren Verbande ausgeglichen, so bleiben die daraus hervorgehenden Localstellen machtlos. Erst eine Bezirksverfassung in unserem Sinne kann den wirklichen Inhalt einer Landes- oder Provinzialselbstverwaltung ergeben. Die wirthschaftliche Seite einer solchen Provinzialverwaltung wäre in den Gegenständen gegeben, die über das Bedürfniß und über die Leistungsfähigkeit der Bezirksverbände hinausgehen; es dürfte schon diese Seite den Wirkungskreis der heutigen Landesausschüsse und Landtage bedeutend übersteigen, da eben auch die Basis dieser Provinzialwirthschaft in Betreff der Steueraufbringung eine ganz andere sein würde. Die wirthschaftlichen Gegenstände dieser Provinzialverwaltung würden ungefähr sein: Mittel- und Fachschulwesen, Museen, Versicherungs- und Straßenwesen, Armen-, Kranken-, Waisen-, Irren-, Correctionshäuser, Meliorationswesen, Creditinstitute, Hilfscassen u. dgl. Die laufende Verwaltung aller dieser Zweige müßte freilich — im Unterschiede von der Bezirksverwaltung — zumeist nur besoldeten und technischen Beamten zufallen, immerhin würde aber auch verwaltenden Ausschüssen in der Stellung von „Curatorien" eine nicht geringe Mitthätigkeit übrig bleiben. Da die ganze Provinzialwirthschaft nur als Ergänzung der Bezirkswirthschaft aufzufassen ist, so wird die Steueraufbringung einfach nach einem System der Matricularbeiträge zu erfolgen haben, wodurch auch jede Unterlage für eine nochmalige Repräsentation der Steuerträger entfällt. Es wäre sonach die Provinzialvertretung aus den Bezirksverordnetenversammlungen, beziehungsweise aus den hier gleichgestellten Stadtverordnetenversammlungen

(Gemeindeausschüssen in den Städten mit eigenem Statute) zu bilden: jede Bezirks-, beziehungsweise Stadtvertretung wählte z. B. je ein Mitglied in die Provinzialvertretung; Bezirke oder Städte, deren Matricularbeiträge den Durchschnittssatz um das Doppelte übersteigen, je zwei Mitglieder. Auf diese Weise würden auch an dieser Stelle endlich alle jetzt noch in den Landesordnungen vorhandenen Ueberreste des Ständestaates, alle Viril- und Collectivstimmen, glücklich beseitigt werden. Der Wirkungskreis der so gebildeten Provinzialvertretung wird analog der Bezirksvertretung in Folgendem bestehen: Aufstellung des Etats der Provinzialeinrichtungen und Beamtengehalte, Feststellung des Procentsatzes der Matricularbeiträge zur Deckung der Kosten, Prüfung und Decharge der Rechnungen, möglichste Betheiligung der Provinzialvertreter an den Verwaltungsausschüssen (Curatorien) der Provinzinstitute,[49]) und schließlich im Vereine mit dem Provinzialausschusse (von dem noch zu reden sein wird) die Vorberathung der provinziellen Specialgesetze. Der constitutionelle Staat darf einer Provinzversammlung auch auf dem beschränkten Gebiete der Provinzgesetzgebung nur eine berathende Stimme einräumen.

Die gesetzliche Ordnung der Provinzialverwaltung ist abhängig, sowohl von der Nothwendigkeit, die Steuerverwaltung nach Gesetzen zu führen, als überhaupt von der Uebereinstimmung der gesammten Provinzverwaltung mit dem inneren Verwaltungsrechte des Staates. Es darf hier keine provinzielle Autonomie aufkommen, kein Widerspruch particularer Interessen mit den Steuer- und Verwaltungsprincipien des Staates. Auch hier sind also, analog der Bezirksverwaltung, verantwortliche

[49]) Vgl. Gneist's Preußische Kreisordnung.

Aemter und ein ständiger Verwaltungskörper zu bilden, etwa ein vom Kaiser ernannter Oberpräsident und dessen Stellvertreter, dann vier vom Kaiser zu ernennende Mitglieder (Provinzialräthe), die mit vier von der Provinzialvertretung gewählten Mitgliedern und dazu einem rechtsverständigen Obersyndicus den ständigen Provinzialausschuß (oder auch Landesausschuß, Landesrath u. s. w.) zusammensetzen. Der Provinzialausschuß wird die ganze obrigkeitliche Verwaltung des Landes, die endgiltige Auslegung der auf das Land bezüglichen Steuergesetze, Militärgesetze, Handels- und Gewerbegesetze u. s. w. besorgen, er wird als Verwaltungsgerichtshof II. Instanz über alle Streitpunkte, in welchen die Gesetzesfrage mit den concreten Landesverhältnissen verwachsen ist, entscheiden. Zur Aufrechthaltung der Conformität zwischen der Reichscentralverwaltung und der Landesselbstverwaltung muß daher durch kaiserliche Ernennung wenigstens der halben Anzahl der Mitglieder des Provinzialausschusses der Einfluß der Centralverwaltung gesichert erscheinen. Die andere Hälfte gewählter Mitglieder, die ihre Stelle als Ehrenamt versehen, stellen wieder das Bindeglied zwischen Staats- und Ortsverfassung dar. Erst durch eine solche gemischte Bildung der obersten Landesbehörde kann die innere Verbindung von Staat und Land (oder Provinz) ohne Beschädigung, einerseits der Staatseinheit, andererseits der Selbständigkeit der Landesverwaltung, erreicht werden.[50])

---

[50]) Mit der Einführung einer solchen Provinzialverfassung, beziehungsweise Provinzialverwaltung, käme man endlich aus dem jetzigen, auf die Dauer unhaltbaren Dualismus der Verwaltung (Statthalterei und Landtag, Landesausschuß) heraus. An allen Stellen der inneren Landesverwaltung wäre damit ein harmonischer Ausbau und eine fortschrittliche Entwickelung ermöglicht, ja wohl gar gesichert.

Mit diesem Ausbau der Selbstverwaltung bis zu den Provinzgrenzen hinauf ist die Heranziehung der gesellschaftlichen Classen zur persönlichen Erfüllung der Staatsaufgaben unendlich erweitert. Es ist damit nicht nur die so nothwendige Erziehung der Bevölkerung zu staatlichem Bewußtsein und Verständniß gewonnen, sondern auch die Thätigkeit des Staates selbst, durch den innigen Contact des Berufsbeamtenthums und der, Ehrenämter versehenden Bevölkerung, in allen Richtungen neu gestärkt, befruchtet und belebt. Selbstverständlich bedarf eine solche Selbstverwaltung einer fortlaufenden Staatscontrole, um die ihren nächsten Interessen nachjagenden Gesellschaftsclassen immerfort in der Erfüllung ihres staatlichen Berufes zu erhalten. Es muß die Staatsthätigkeit die vorhandenen Verwaltungsgesetze durch Gesetze, Verordnungen und Regulative in allen Zweigen stets ergänzen, da nur ein Theil der Regulativgewalten den Localbehörden delegirt werden darf. Die Aufrechterhaltung der gesetzlichen Grundlagen des Verwaltungsrechtes vom Centrum aus ist eine der Hauptbedingungen aller Selbstverwaltung. Denn sonst fallen locale Körperschaften in die mittelalterliche Autonomie der Landschaften und Städte, oder bei unseren nationalen Tendenzen wohl gar in ein auseinander gerissenes Kleinstaatenthum zurück. In einem modernen Großstaate können Steuer-, Schul-, Gewerbe-, Arbeits-, Armen-, Militär-, Bau- und Gesundheitspolizei-, Wege-, Credit- und Verkehrsgesetze u. s. w. und vor allem die so wichtige sociale Schutzgesetzgebung nicht unter endgiltige Majoritätsbeschlüsse von Gemeinde-, Bezirks- oder Provinzversammlungen gestellt werden; am allerwenigsten ist dies in einem völkergemischten Staate wie Oesterreich denkbar. Die stetige Rechtscontrole müssen hier nicht nur zu einem Theile

die ordentlichen Reichsgerichte versehen, sondern für ein weiteres Gebiet derselben muß noch eine, von den Localstellen ausgehende und in dem obersten Verwaltungsgerichtshofe endende, geschlossene Verwaltungsjurisdiction bestehen. Die durch das tägliche Leben immerfort hervorgewirbelten Streitfragen des Polizeirechtes, Militär-, Steuerwesens u. s. w. lassen sich sachgemäß nur durch eine organische Verbindung des ausführenden Personals und der competenten Behörde, wie dies in dem vorgeschlagenen Amts- und Behördensystem der Fall wäre, entscheiden. Ebenso nothwendig, wie die stete Rechtscontrole bei dem System der Selbstverwaltung ist, ist auch im heutigen Staate die administrative Centralcontrole, die nur durch einheitliche Zusammenfassung aller ausführenden Functionen in einem Ministerrathe erreicht werden kann. Der Ministerrath, der mit der Volksvertretung in engster Verbindung steht, nimmt zu allererst die Bedürfnisse und Erfordernisse der Zeit wahr und ist deshalb das Hauptorgan zur Initiative in socialen Reformen.[51]) Die Minister müssen daher die Spitzen des beweglichen Organismus aller Staatsverwaltung bleiben, und zwar dadurch, daß ihnen sowohl das Staatsbeamtenthum,

---

[51]) Zweifellos werden in Zukunft den Centralstellen (Ministerien) auf manchen Verwaltungsgebieten, z. B. was die Förderung des Handels, des Gewerbe-, Credit- und Verkehrswesens, der Meliorationen, der Arbeiterversicherung und Altersversorgung u. s. w. betrifft, bedeutende Aufgaben zuwachsen. Da an dieser obersten Stelle doch nur Berufsbeamte thätig sein können, so scheint uns der Weg, den die jetzige Richtung ohnehin einschlägt, der ganz richtige zu sein, nämlich das Fachbeamtenthum an dieser obersten Spitze durch wirthschaftliche Interessen- oder Berufsvertretungen, als consultative Organe, zu unterstützen. Unser neuer Industrierath, Landwirthschaftsrath und Arbeitsrath scheinen in dieser Hinsicht ein ganz glücklicher Anfang.

mittelst des Grundsatzes der Ernennung und Entlaßbarkeit, als auch die Hälfte der obrigkeitlichen Beamten des selfgovernment durch das Ernennungsrecht unterworfen sind. Hiermit sind wir wieder zu unserem Ausgangspunkte, zur Volksvertretung, d. h. zur Umbildung der gesetzgebenden Versammlung, zurückgelangt.

Mit den vorgeschlagenen Combinationen: mit den neu zu schaffenden Bezirksverbänden neben den bestehenden Communen der großen Städte, mit den, diesen überlassenen selbständigen Steuern (womöglich vollständiger Ueberlassung der directen Realsteuern), mit dem Zwange zu Gemeindeämtern und der Ausdehnung der persönlichen Amtspflicht bis zum äußersten Maß der Durchführbarkeit, sind erst die Lebens- und Bildungsbedingungen der parlamentarischen Verfassung gegeben. Nur die totale Verkennung der Zusammengehörigkeit dieser Elemente und einer Parlamentsverfassung hat sich in Oesterreich, wo gar noch nationale Antipathien zu überwinden sind, in so verderblicher Weise gerächt. Hier war es nothwendiger, als irgend anderswo, erst durch die richtige Vertheilung der Staatslasten, durch gute Gewöhnung der Mehrzahl des Volkes an Steuern und persönliche Lasten und Mühen, durch, zur Versöhnung führenden nachbarlichen Zusammenhang das Gefühl der wahren Bedeutung der Monarchie, den Sinn für die einheitliche Rechtsordnung im Lande zu erwecken. Mit der Durchführung der obrigkeitlichen Selbstverwaltung (statt der bloß theil- und stellenweisen wirthschaftlichen wie bisher) in Hunderten von Verwaltungsgerichtshöfen (Bezirks- und

Provinzialausschüssen) und tausenden von verantwortlichen Aemtern, als lebendigen Organen des Gesetzes, und dazu in dem Geschworenendienste, ist nicht nur erst die wirkliche, die „handanlegende" Theilnahme der Gesellschaft am Staate, sondern zugleich auch eine Antheilsbestimmung der verschiedenen gesellschaftlichen Classen bei Bildung der gesetzgebenden Versammlung erreicht. Damit allein ist die sonst unüberwindliche Schwierigkeit einer Antheilsbestimmung zu bewältigen, was besonders wichtig für Oesterreich ist; denn hier ist jedes planlose Experimentiren doppelt gefährlich, indem es nicht nur, dem demokratischen Zuge der Zeit folgend, immer näher dem allgemeinen gleichen Stimmrechte, sondern dabei auch, den centrifugalen nationalen Tendenzen entsprechend, zur mittelalterlichen Länderautonomie (oder zum Kleinstaatenthume) führen muß. Nur mit dem durchgeführten System der Selbstverwaltung ist das, stets im verworrensten Interessenkampfe endende, falsche System der directen Interessenvertretung, das in Oesterreich selbstverständlich noch zunächst auf nationale Interessengruppirung lossteuert, endgiltig zu beseitigen, und die Bildung des gesetzgebenden Körpers in lebendige Wechselwirkung mit den Erfahrungen jener Classen, welche gewohnheitsmäßig in den Aemtern und im Dienste des Bezirksverbandes und der Communen die Ausführung der Gesetze übernehmen, zu setzen. Mit der, bis zur angegebenen Grenze der inneren Länderverwaltung durchgeführten Selbstverwaltung kommt nun auch von selbst die Grundwahrheit zur Geltung, daß das politische Wahlrecht in die Reichsvertretung nur denen folgerecht zustehen kann, für welche die Selbstthätigkeit im Communal-, Bezirks- und Geschworenendienste wirthschaftliche Möglichkeit und Wirklichkeit ist. Es wird sich demnach das politische Wahlrecht in das

Abgeordnetenhaus am folgerichtigsten und zweckmäßigsten auf die Geschworenenlisten[52]) begründen lassen (vielleicht mit einigen Modificationen in Betreff des § 3 des Gesetzes von 1873 [23. Mai] über die Bildung der Geschworenenlisten).[53]) Von der Bildung von mehreren Wahlkörpern nach Classen der Besteuerungshöhe dürfte hier wohl abzusehen sein; die sämmtlichen in die Listen Aufgenommenen müßten in jedem sich selbst verwaltenden Bezirkssprengel nur einen Wahlkörper bilden. Mehrere Wahlorte wären freilich zuläßig. Ebenso würde in den größeren Städten mit eigenem Statut nur ein Wahlkörper zu bilden sein. Jeder Bezirk, beziehungsweise größere Stadt, hätte einen Abgeordneten zu wählen, Bezirke und Städte über 100.000 Einwohner etwa zwei; für Städte über diese Einwohnerzahl, und vor Allem für die Residenzstadt Wien, wären natürlich besondere Bestimmungen diesfalls erforderlich. Die Wahlen einzuleiten und als Wahlcomité zu fungiren, wäre in jedem Bezirke Sache des Bezirksausschusses. Die Gewählten werden dann in der Regel sicher Männer sein, die sich in der Bezirksverwaltung schon hervorragende Verdienste erworben haben. Die Beeinflußung der Wahlen durch geschickte Agitatoren oder durch die Polizeigewalt, wie dies jetzt bei den fluctuirenden Wählermassen, die nichts miteinander verbindet, so leicht möglich ist, wird dann ziemlich verschwinden und einer stetigeren Repräsentation durch die,

[52]) Auch nach dem Vorschlage Gneist's für das preußische Abgeordnetenhaus. Gneist's Autorität ist hier wohl unbestritten, da er jedenfalls den gesammten Unterbau der englischen Parlamentsverfassung wissenschaftlich am tiefsten ergründet hat.

[53]) Es entspricht dies auch dem altenglischen Parlamentsgrundsatze der das Wahlrecht auf die Geschworenendienstpflicht basirte.

an der Verwaltung des Gemeindewesens Betheiligten Platz machen. Die directe Wahl der Abgeordneten in nachbarlich zusammengehörigen, gleichverpflichteten und gleichmäßig selbstthätigen Verbänden wird in die Volksvertretung allmählich das Maß von praktischer Einsicht, von Würde, Mäßigung und Ansehen, deren jede Legislative bedarf, verpflanzen. Nur aus solchen Wahlen heraus können feste Grundsätze der Parteibildung im Unterhause entstehen; während die aus beliebig umgrenzten Wahlbezirken und bestimmten Interessengruppen hervorgehenden Abgeordneten sich immer in sociale und nationale Fractionen mit einseitigen und unverträglichen Programmen spalten müssen. Das Grundübel, an dem unser ganzes öffentliches Leben krankt und das überwunden werden muß, ist eben die Unbeständigkeit und Zerfahrenheit in dem Geiste der Wahlkörper selbst, die auf bloß privaten Interessen errichtet sind. Es kommt jetzt Einer nur ins Parlament durch Meistgebot, durch ein Ueberbieten der bisherigen Forderungen der einen oder anderen Interessengruppe. Ohne Rücksicht auf die Grundlagen der Verfassung verlangt man wetteifernd hier eine Concession an diese Nationalität, dort eine an jene, jetzt eine Concession an eine volkswirthschaftliche Idee der Steuerzahler, dann eine an den Großgrundbesitz, oder an die Unternehmer, Arbeiter u. s. w.; planlos reißt man ein Stück nach dem anderen aus dem Grundgerüste des Staates heraus, lockert das Einheitsband zwischen Verfassung und Verwaltung, ja treibt immer mehr beide auseinander. So verwickelt man sich nur in einem immer heftigeren Streit um Interessen und Gegeninteressen, in eine wachsende Eifersucht unter sich, wobei Niemand mehr an die dauernden Grundlagen und die stete Entwickelung des Communallebens und Staates zu denken

vermag. Ueber die nächste Conjunctur wird allerseits das dauernde, sittliche Wesen des Staates übersehen und ignorirt: es ist die directe Negation der öffentlichen Pflichten, der rechtlichen, politischen, sittlichen Grundsätze, auf denen jeder Bau einer Parlamentsverfassung ruhen muß. Aus den höheren Schichten einer Selbstverwaltung in Bezirk und Provinz, die wir zu skizziren unternommen haben, heben sich hingegen von selbst die Elemente hervor, die sich zur Bildung einer Legislative eignen. Und nur aus einer solchen Art Selbstverwaltung kann besonders auch eine gemischtsprachige Bevölkerung endlich die Beruhigung schöpfen, daß ihre nationalen Güter nicht mehr zu politischen Preisobjecten dienen müssen. Im Gemeinde- und Bezirksverbande kann sich hinfort jede Nationalität sicher fühlen, es kann ihr kein, ihrem Bezirke nicht angehöriger, anderssprachiger Beamter mehr vorgesetzt werden, der der Bevölkerung die Liebe und Anhänglichkeit zu ihrem Volksthum entgelten ließe; es kann keinem Bezirke und keiner Stadt mehr eine Schule mit fremder Unterrichtssprache aufgedrängt werden; es kann keine Majorität der Provinzialvertretung einer Minorität mehr verderblich werden, da Steuer- und Aemterwesen für Alle gesetzlich feststeht. Es wird weder „gefürchtete" Statthalter, deren Position sich in gemischtsprachigen Ländern bei dem bestehenden System ohnehin immer peinlicher gestaltet, noch „parteiische" Bezirkshauptmänner geben; auch keine „gefährlichen" Landtagsmajoritäten oder Landesausschußbeisitzer; und darum wird es auch keiner nationalen Curien, die den Ausbruch des Parteienstreites nur scheinbar an einzelnen Stellen, im Ganzen aber nur auf Kosten allgemein wachsender gegenseitigen Animosität verhindern, mehr bedürfen. Allen soll sich ein gleichmäßig geebneter Boden eröffnen, auf dem von selbst

der Ernst staatsverwaltender Pflichten bald die Geister versöhnen werde. Der Weg zu dieser Versöhnung geht also bei uns nicht — wie Viele vielleicht meinen — rückwärts, durch Absolutismus oder Länderautonomie, Kleinstaatenthum, sondern vorwärts, durch Gewöhnung der intelligenten Classen an die Selbstthätigkeit im Staate, aus welcher sich allein ihre Fähigkeit zur Gesetzgebung entwickeln kann. Ueberall und immer gilt als oberstes Gesetz des Staatslebens, daß die Verfassungsform nothwendig durch die Vertheilung der Staatslasten bestimmt ist. Die heutige Steuervertheilung hat den constitutionellen Staat hervorgerufen; derselbe ist aber vor dem Rückfalle in den Absolutismus so lange nicht sicher, als nicht auch der wesentliche Theil der Amtspflichten auf die steuertragenden Classen übergeht. Die parlamentarische Verfassung setzt die Vertheilung der Steuern und Amtspflichten unter denen voraus, die zur Gesetzgebung berufen sein sollen, und verträgt sich darum nimmermehr mit einem Verwaltungssystem, dessen gesammter obrigkeitlicher Theil noch in Händen eines geschlossenen Staatsbeamtenthums liegt.

So hätten wir in großen Zügen die nothwendigen Reformen, um Oesterreich den culturellen Fortschritt, ohne Beeinträchtigung irgend einer seiner Nationalitäten, zu sichern, entworfen. Von oben aus durch einen Staatsrath und von unten aus durch eine zeitgemäße, von der Parlamentsverfassung längst geforderte, durchgreifende Selbstverwaltung wäre das gelockerte Staatsgebäude dauernd zu festigen. Kein Staat hat noch in so trauriger — aber darum auch in so überzeugender

Weise, wie Oesterreich, in den drei letzten Decennien erfahren, daß jeder Parlamentarismus nothwendig der Phrase und dem nationalen und socialen Parteigezänke verfällt, dem der gehörige Unterbau der Selbstverwaltung fehlt. Die politische Bildung derjenigen, die zur Gesetzgebung, zu dem schwierigsten Amte des staatlichen Lebens, berufen werden sollen, bleibt dilettantisch, so lange sie hierzu nicht selbst durch ausgiebige Theilnahme an der Verwaltung erzogen werden. Der Gegensatz der Anschauung, der überall zwischen Regierenden und Regierten herrscht, erweitert sich zu einer unausfüllbaren Kluft, wenn die Völker nur als eine Schaar einseitig kritisirender Steuerzahler dem Beamtenthume gegenüber stehen. Auch werden schließlich die arbeitenden Classen nur die Achtung vor dem Eigenthume bewahren, wenn sie deutlich sehen, wie Vermögen und Arbeit der höheren Stände dem allgemeinen Wohle entsprechend dienen. Wie besonders nothwendig endlich die Selbstverwaltung gerade in einem Reiche ist, das niemals zu einem einheitlichen nationalen Charakter gelangen kann, ist schon genugsam betont worden; hier sind die Selbstverwaltungsverbände jedem Theile der Bevölkerung einzig unübersteigliche Schanzen gegen fremde Invasion.

Die Reihenfolge der Maßnahmen, die zur schrittweisen Durchführung der vorgeschlagenen Umwandlung zu beobachten wäre, läßt sich schon aus der Natur der einzelnen Neuerungen unfehlbar folgern. Allem voran müßte natürlich die Creirung des Staatsrathes gehen. Sein verfassungsrechtlicher Anschluß an das Bestehende ist leicht zu finden, seine Creirung ist ein unzweifelhaftes Recht der Krone. Die Befugnisse der Krone in Oesterreich, wo die ganze Verfassung blutjung und lediglich ein Geschenk kaiserlicher Gnade ist, sind keinesfalls geringere

als in England. Aber auch in England besteht das Königthum — nicht nur „trotz", sondern gerade „wegen" des Parlamentes — mit seinen unverjährbaren Rechten fort. Immer wenn das zersetzte Parlamentsregiment seine bestimmten königlichen Pflichten nicht mehr zu erfüllen vermag, kehrt dort die Majestät des Staates an ihre Quelle, an den „King in Council", zurück. Es ist ein unverjährbarer Grundsatz, daß der gesammte Staatsrath (Privy Council) von dem König ernannt wird, ebenso folgerecht auch dessen, zeitweilig mit den Hauptgeschäften des Rathes betrauter Ausschuß (das Cabinet). Gerade in dieser Unverjährbarkeit im englischen Staatsrechte liegt eine Art Reserve,[51]) kraft welcher der Staat niemals das Opfer des Parteigezänkes werden kann, wenn es im entscheidenden Augenblick darauf ankommt, das staatlich Nothwendige durchzusetzen. Und so muß es auch in Oesterreich gehalten und aufgefaßt werden. Die Schöpfung des Staatsrathes ist nur die endliche Ausfüllung einer Verfassungslücke, die eigentlich nie hätte vorhanden sein sollen — und die auch gewiß nie entstanden wäre, wenn unsere Verfassung das Erzeugniß organischer Entwickelung, und nicht das eilige Werk halb fertiger Doctrinen, gewesen wäre. Die totale Unfähigkeit unserer Parlamentsparteien in ihrer heutigen Gestalt, aus sich heraus die Initiative zu den staatlich nothwendigen Reformen zu ergreifen, läßt gegenwärtig die Initiative der Krone um so dringender geboten erscheinen. Mit der Schaffung des Staatsrathes wäre der erste große Schritt gethan: es wäre damit nicht nur den Ministern die ihnen unmögliche Aufgabe, die Verfassung und Gesetze der Verwaltung auszulegen, abge-

[51]) Gneist.

nommen, sondern zugleich auch die geeignete Stelle zur Vorberathung der wichtigen organischen Reformgesetze, für die ein Ministerrath heutzutage untauglich ist, geschaffen. Als zweites wäre nun dem so gebildeten Staatsrathe oder einer, aus einem Theile seiner Mitglieder ernannten Immediatcommission, unter Beiziehung hervorragender Parlamentarier, von der Krone sofort die Ausarbeitung einer neuen Bezirks- und Provinzialverfassung, nach den Principien der Selbstverwaltung[55]) (gleichsam als Vervollständigung unserer auf halbem Wege zur Selbstverwaltung stecken gebliebenen Gemeinde- und Landesordnungen) und einer daraus folgenden neuen Reichsrathswahlordnung (auf Geschworenendienst und Bezirksverbänden basirend) aufzutragen. Einem taktisch geschickten Ministerium gelänge vielleicht auch die Erhebung der genannten Entwürfe zur Gesetzeskraft auf verfassungsmäßigem Wege (durch das jetzige Abgeordnetenhaus); übrigens wäre das Nebensache, da die Krone vor der Octroyirung von Verfassungsänderungen, die den Völkern neue kostbare Rechte bringen und den Parlamentarismus erst zur Wahrheit machen würden, nicht zurückzuschrecken hätte. Die Selbstverwaltungsverbände wären dann von unten aus schrittweise zu activiren: zuerst die Bezirksverbände (Bezirksvertretung, Bezirksausschuß u. s. w.). Zu Bezirksvorstehern könnten provisorisch die gegenwärtigen Bezirkshauptmänner ernannt werden, ebenso vielleicht zu Districtsräthen die meisten der jetzigen Bezirkscommissäre. Es würde sich auf diese Weise wohl die Uebergabe der Agenden der Bezirkshauptmannschaften an die Bezirksselbstverwaltungsorgane

[55]) Also einschließlich der nothwendigen Umgestaltung des Steuerwesens.

am einfachsten gestalten. Erst nach voller Activirung aller Bezirksverbände hätte jeweilig der Provinzverband (Provinzialvertretung, Ausschuß u. s. w.) in Wirksamkeit zu treten. Zu Oberpräsidenten würden ohnehin die meisten im Dienste stehenden Statthalter berufen werden, ebenso würden wohl manche Statthaltereiräthe als Provinzräthe, Obersyndicus u. s. w., unterzubringen sein. Die Verschmelzung der jetzigen Landes- und Statthaltereibureaux bedürfte natürlich besonderer Organisationsbestimmungen. Die Activirung der Provinzialverfassung müßte nicht in allen Ländern gleichzeitig erfolgen, am besten schlöße sie sich jeweilig an den Zeitpunkt des Ablaufes der betreffenden gegenwärtigen Landtagsperioden an. Ebenso hätte das neue Abgeordnetenhaus erst nach drei bis vier Jahren Ablaufstermin des jetzigen) einberufen zu werden.[56])

[56]) D. h. nach ein- bis zweijähriger Functionirung der Bezirksverbände, um sich wenigstens eine gewisse Dauer zu sichern, innerhalb deren diejenigen, die sich um Reichsrathsmandate bewerben, Gelegenheit hätten, ihre Einsicht und Kräfte in der Selbstverwaltung zu bewähren.

Dadurch beantwortet sich auch die Frage, was mit den durch diese Organisation frei werdenden politischen Beamten zu geschehen hätte. In den nächsten drei bis vier Jahren, in der Zeit des Uebergangsstadiums, werden ihre Dienste sehr erforderlich sein. Und wenn innerhalb dieses Zeitraumes kein neuer Eintritt in den politischen Dienst erfolgt, so werden selbstverständlich die nach vier Jahren noch übrigbleibenden leicht an den Centralstellen, die gewiß sich auch in Manchem zu completiren haben, aufgesogen; abgesehen davon, daß auch nicht wenige in den Selbstverwaltungsbehörden selbst ein Unterkommen finden könnten.

Es ist zweifellos ein gutes Stück Arbeit, das hier geleistet werden muß.

Ein großes Reich läßt sich auch nicht über Nacht ummodeln; einschneidende Reformen bedürfen zu ihrer Durchführung der gehörigen Zeit. Mit kleinen Mittelchen lassen sich aber die Grundgebrechen unseres staatlichen Organismus nicht beheben. So radical nun auch die vorgeschlagenen Umänderungen auf den ersten Blick zu sein scheinen, so sind sie doch — genauer betrachtet — nur der folgerechte Ausbau unserer bestehenden Verfassung, es ist die Erfüllung der, jeder Parlamentsverfassung unentbehrlichen Lebensbedingungen, die uns bisher gefehlt haben: es kann nur durch Beseitigung aller ständischen Ueberreste, aller politischen Bevorrechtungen gewisser Besitzweisen und durch Gewöhnung der Gesellschaft an die Selbstthätigkeit im Staate die Fähigkeit zur Selbstgesetzgebung entstehen.

Nur auf diese Weise kann der unfruchtbare nationale Kampf zum Schweigen gebracht und die reiche Mannigfaltigkeit der Volksstämme mehr und mehr dem höheren Zwecke der politischen und ökonomischen Größe des Gesammtreiches dienstbar werden. Nur auf diesem Wege liegt die rettende That, die uns die nothwendige staatliche Einheit, bei gleichzeitiger Erfüllung der vollberechtigten nationalen Ansprüche, erhält und sichert, die That, die allein die Empfindung der Verantwortlichkeit in allen Classen der Bevölkerung, ohne die freie Staaten nicht bestehen können, zu verbreiten vermag. Es ist wahrlich heilige Pflicht jedes ernstdenkenden Politikers, die Augen nicht vor der letzten Hauptursache unserer heutigen Zustände zu verschließen; es ist heilige Pflicht der führenden Staatsmänner, die Entwickelung so zu lenken, daß unser

Constitutionalismus nicht gefährdet werde. Im Leben der Staaten sind glückliche Resultate nur da zu erreichen, wo die großen Gesetze des Fortschrittes nicht zum Opfer gebracht werden.



Literatur.

Dr. Rudolf Gneist's a) Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung oder das selfgovernment.

b) Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche.

c) Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen.

d) Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungsstaates.

John Stuart Mill's Betrachtungen über Repräsentativverfassung.

Albert Schaeffle's Deutsche Kern- und Zeitfragen.

Dr. Karl Bücher's Die Entstehung der Volkswirthschaft.

Karl Grünberg's Bauernbefreiung und die Auflösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses.

Schoenberg's Handbuch der politischen Oekonomie (Jolly's Unterrichtswesen).

Dr. Friedrich Tezner's Handbuch des österreichischen Administrativverfahrens.

Alfred Freiherr v. Offermann's Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit.

Das fictive Capital

als die

Ursache niedrigen Arbeitslohnes

von

Alfred Offermann.

Wien, 1896. Manz'sche Hof- und Universitäts-Buchhandlung.

gr. 8°. Preis broschirt 2 fl. 50 kr. = 5 M.

Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit.

Von

Alfred Freiherr von Offermann.

Wien, 1898. Wilhelm Braumüller.

gr. 8°. Preis broschirt 60 kr. = 1 M.

Die

Entscheidung der Krone

im

österr.-ungar. Quotenstreite.

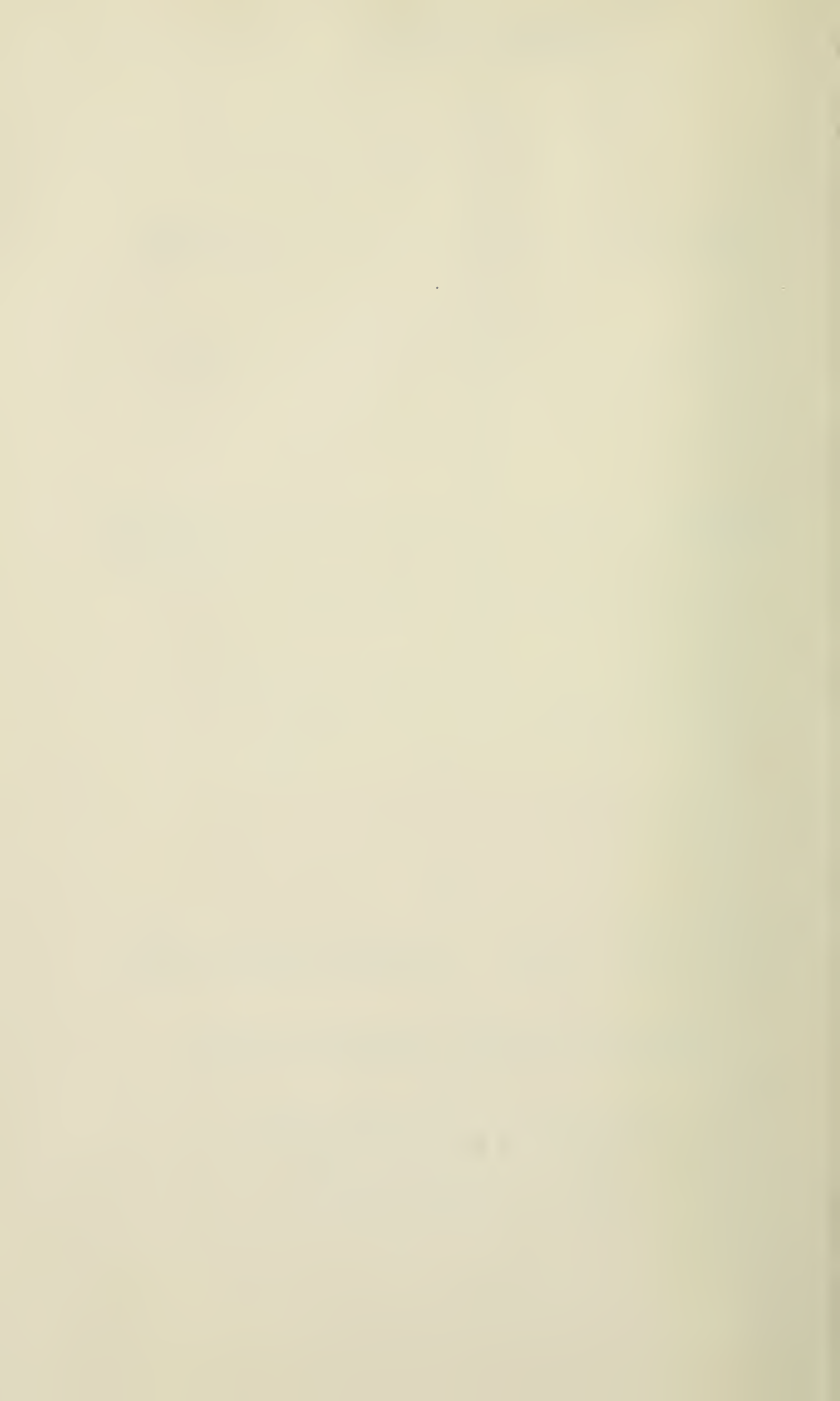
Von

Alfred Freiherr von Offermann.

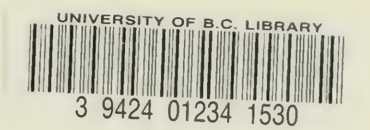
Wien, 1898. Wilhelm Braumüller.

gr. 8°. Preis broschirt 40 kr. = 70 Pf.








UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY
3 9424 01234 1530

